

**CAMBIO POLÍTICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
ARGENTINA 1976/1989.**

Verónica Esther Viñas

Tesis doctoral

Instituto Universitario José Ortega y Gasset

Universidad Complutense de Madrid

Director de la tesis: Dr. Rafael Bañón

Año: 1995

ÍNDICE

	Página
Agradecimientos	1
* PRIMERA PARTE: <u>CAMBIO POLÍTICO</u>	3
Capítulo I: <u>Introducción</u>	4
A.- Interés de la investigación	4
B.- Objeto y objetivos	6
1.- Política y políticas públicas	6
2.- Objetivos	8
C.- Las administraciones de los poderes públicos	10
1.- La Administración Pública Central	11
2.- División entre los tres niveles de gobierno para la provisión de servicios públicos	13
3.- La Administración Pública Central como objeto de estudio	14
D.- Esquema de la tesis	15
Capítulo II: <u>Cambio político y Administración Pública</u>	19
A.- Tendencias predominantes en las reformas administrativas tradicionales	23
1.- Visión de conjunto	23

	Página
2.- Visión formal-legalista del problema organizativo ..	23
3.- Separación artificial de política y administración ...	25
4.- Reproducción del modelo de gestión de la empresa privada	27
5.- La necesidad de conseguir resultados inmediatos	29
6.- Políticas de personal que sólo toman en cuenta el aspecto cuantitativo	30
7.- Marginación de la participación ciudadana	31
8.- Gasto en tecnología organizativa sin previa planificación y evaluación de necesidades	32
B.- Un nuevo enfoque de la reforma administrativa: la modernización	33
1.- Considerar la heterogeneidad y la especificidad de la Administración Pública	33
2.- Establecimiento de prioridades: actuaciones de corto plazo en un proyecto de largo plazo	34
3.- Innovación y creatividad	37
4.- Proyecto dirigido y consensuado	37
5.- Importancia de los recursos humanos	38
6.- Establecimiento de una política de gestión adminis- trativa nacional	39
7.- Apoyo social y participación ciudadana	40
8.- Cooperación internacional	41
9.- Analizar las posibilidades económicas	42

	Página
C.- Vigencia de estas tendencias en los modelos de cambio de América Latina	42
* SEGUNDA PARTE: <u>CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</u>	44
Capítulo III: El ciclo de las políticas públicas	47
A.- Un marco para el análisis de las políticas públicas	47
1.- Características y estructuración del problema	51
2.- Establecimiento de objetivos y prioridades	53
3.- La formulación de las políticas públicas en países en desarrollo	53
B.- La implantación como parte del proceso de elaboración de las políticas públicas	55
1.- Perspectivas en el análisis de implantación de las políticas públicas	63
2.- Enfoques sobre la implantación	69
3.- Variables que afectan al cumplimiento de los objetivos de las políticas	73
4.- Condiciones para una implantación efectiva	85
Capítulo IV: <u>Cambio político en Argentina</u>	95
A.- La quiebra de la dictadura	95
1.- La presión social	96
2.- La guerra de las Malvinas	100

	Página
3.- El desenlace	101
B.- Las estrategias del cambio	102
1.- Proceso de toma de decisiones para el cambio político	102
2.- La evolución de los procedimientos de actuación: entre el conflicto y la concertación	108
Capítulo V: <u>Las intenciones: análisis del discurso</u>	114
A.- El gobierno autoritario del "Proceso de Reorganización Nacional"	118
1.- Legitimidad del gobierno por su finalidad	118
2.- El Estado subsidiario y la reforma normativa	121
B.- El gobierno democrático de la Unión Cívica Radical	122
1.- Legitimidad del gobierno apoyada en los métodos utilizados	122
2.- El Estado distributivo y promotor del crecimiento económico, y modificación de valores y prácticas en la <i>Administración Pública</i>	124
C. Discursos comparados y algunas preguntas	127
Capítulo VI: <u>Cambio político y gasto público</u>	131
A.- La actividad económica y el gasto público	133

	Página
B.- El papel del Estado a través de la magnitud del gasto público	138
C.- Política del gasto público y contexto económico	140
D.- Distribución del gasto: ¿cambio de prioridades en las políticas públicas?	148
1.- Distribución del gasto público por finalidades	151
2.- Distribución del gasto público por áreas funcionales	165
E.- Cambio político y distribución del gasto público	171
Capítulo VII: <u>Cambio político y empleo público</u>	176
A.- Las políticas de empleo público	176
B.- Políticas de empleo público y contexto social	182
C.- Empleo público y contención del gasto	188
D.- Evolución, descentralización y composición del empleo público	195
E.- Distribución del empleo: ¿cambio de prioridades en las políticas públicas?	198
1.- Distribución del empleo público por jurisdicción	200
2.- Distribución del empleo público por áreas funcionales	208
F.- Cambio político y distribución del empleo público	215
Capítulo VIII: <u>Cambio político y reforma de la Administración Pública</u>	219

	Página
A.- Sistema político administrativo del régimen autoritario	219
1.- La doble línea jerárquica	221
2.- Los órganos de gobierno del régimen militar	222
3.- Otros cargos de la Administración Pública	225
4.- Gestión de la Administración Pública	226
B.- Los cambios en la Administración Pública inducidos por el cambio político	229
1.- Cambios en los valores y comportamientos: transformación de la cultura administrativa	231
2.- Valorización de la imagen del empleado público	232
C.- Políticas públicas para la reforma	233
1.- Establecimiento de la figura del Defensor del Pueblo: defensa de los derechos del ciudadano	235
2.- Creación de mecanismos para una mayor participa- ción de la sociedad en el Estado: reforma con parti- cipación ciudadana	235
3.- Establecimiento de una carrera administrativa: del clientelismo a la profesionalización	236
4.- Creación del Cuerpo de Administradores Guber- namentales: la nueva gerencia de la democracia	241
D.- Cambio de prioridades: políticas orientadas a la contención del gasto	248
1.- Aumento de la información como instrumento de gestión	253

	Página
2.- Reforma normativa y transparencia en la gestión ...	254
3.- Modificación del proyecto de carrera administrativa	256
4.- Capacitación de los recursos humanos	256
E.- Cambio político y reforma de la Administración Pública ..	257
* TERCERA PARTE: <u>CONCLUSIONES</u>	269
Capítulo IX: <u>Cambio político y políticas públicas</u>	270
A.- Perspectiva comparada entre las políticas públicas en el régimen autoritario y en el democrático	270
1.- Plano del discurso y políticas públicas ejecutadas ...	270
2.- Políticas públicas y situación económica	278
B.- Evaluación de los cambios de políticas públicas en el marco de la consolidación democrática en Argentina	282
C.- La reforma de la Administración Pública: una asignatura pendiente	287
1.- La estrategia de la reforma	289
2.- Resistencias al cambio	289
3.- Implantación e impacto	292
ANEXOS	I
ANEXO I: Metodología y fuentes	II
ANEXO II: Un estudio del contexto: los actores sociales	XVIII

	Página
ANEXO III: Tablas y gráficos sobre gasto público de la Administración Pública Central	LXVIII
ANEXO IV: Clasificación por finalidad, función y jurisdicción de los gastos de la Administración Pública Central	XCVI
ANEXO V: Tablas y gráficos sobre cargos ocupados en la Administración Pública Central	CXI
ANEXO VI: Organismos que no presentan datos completos sobre cargos civiles ocupados	CXXXIII
ANEXO VII: Tablas sobre la situación social	CXXXIV
Siglas y acrónimos utilizados	CXXXVIII
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	CXL

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

	Página
Cuadro I.1: Las administraciones de los poderes públicos	12
Cuadro V.1: Contraste entre el gobierno autoritario y el democrático en el plano del discurso. Argentina: 1976-1989	129
Gráfico VI.1: Variación del PIB y del gasto de la Administración Pública Central (APC) (a precios constantes)	136
Tabla VI.1: Producto Interno Bruto (PIB) y gasto público de la Administración Pública Central (APC)	137
Cuadro VI.1: Variación del gasto de la Administración Pública Central (APC) y el Producto Interior Bruto (PIB) con respecto al año anterior	139
Tabla VI.2: Proporción del gasto total de la Administración Pública Central respecto al PIB (en porcentaje)	142
Gráfico VI.2: Proporción del gasto total de la Administración Pública Central respecto al PIB (en porcentaje)	143
Tabla VI.3: Gasto de la Administración Pública Central (siendo 1976 = 100)	147
Gráfico VI.3: Variación del gasto de la Administración Pública Central a precios constantes y en relación al Producto Interior Bruto (PIB) (siendo 1976 = 100)	148
Cuadro VI.2: Asociación esperable entre los conceptos de legitimación del gobierno autoritario y del gobierno democrático y las finalidades del gasto público que deben priorizarse	150
Gráfico VI.4: Distribución del gasto de la Administración Pública Central (en porcentaje del gasto total)	163

Página

Cuadro VI.3: Variables por las que se explican las variaciones de cada una de las finalidades del gasto público en el gobierno autoritario y en el gobierno democrático	164
Tabla VI.8: Distribución del gasto de la Administración Pública Central por áreas, en porcentaje del total (excluyendo del total la deuda pública)	168
Tabla VI.9: Distribución del gasto de la Administración Pública Central por áreas, en porcentaje del Producto Interior Bruto (excluyendo del total la deuda pública)	169
Tabla VI.10: Distribución del gasto de la Administración Pública Central por áreas, a precios constantes, siendo 1976 = 100 (excluyendo del total la deuda pública)	169
Gráfico VI.5: Variación del gasto del área política de la Administración Pública Central en relación al total (a precios constantes)	170
Gráfico VI.6: Variación del gasto del área social de la Administración Pública Central en relación al total (a precios constantes)	170
Gráfico VI.7: Variación del gasto del área económica de la Administración Pública Central en relación al total (a precios constantes)	171
Gráfico VII.1: Empleo público de la Administración Central. Variación en valores absolutos	182
Tabla VII.1: El empleo en la Administración Central en su contexto social	184
Tabla VII.2: El empleo en la Administración Central en su contexto social (continuación)	184
Gráfico VII.2: Empleo en la Administración Pública Central y población total (siendo 1976 = 100)	187

	Página
Gráfico VII.3: Relación entre el empleo público y la población económicamente activa (en porcentaje)	187
Gráfico VII.4: Relación entre el empleo público y la población asalariada (en porcentaje)	188
Tabla VII.3: Empleo público de la Administración Central: comportamiento procíclico/anticíclico (variación anual, en porcentaje) .	193
Cuadro VII.1: Asociación esperable entre los conceptos de legitimación del gobierno autoritario y del gobierno democrático y las jurisdicciones que deben dotarse de un mayor o menor número de empleados públicos	200
Tabla VII.4: Cargos civiles ocupados en la Administración Pública Central. Porcentaje en relación al total	206
Tabla VII.5: Cargos civiles ocupados en la Administración Pública Central. Siendo 1976 = 100	207
Tabla VII.6: Cargos civiles ocupados en la Administración Pública Central. Agrupados por áreas (en valores absolutos)	212
Tabla VII.7: Cargos civiles ocupados en la Administración Pública Central. Agrupados por áreas (siendo 1976 = 100)	212
Tabla VII.8: Cargos civiles ocupados en la Administración Pública Central. Agrupados por áreas (en porcentaje del total)	213
Gráfico VII.5: Distribución del empleo público por áreas funcionales (en valores absolutos)	214
Gráfico VII.6: Empleo público por áreas funcionales en relación al empleo total (en porcentaje)	214
Gráfico VII.7: Distribución del empleo total y por áreas funcionales (siendo 1976 = 100)	215

	Página
Gráfico IX.1: Gasto y empleo total de la Administración Pública Central (siendo 1976 = 100)	277
Gráfico IX.2: Gasto y empleo en el área social de la Administración Pública Central (en porcentaje del total)	281
Gráfico IX.3: Gasto y empleo en el área social de la Administración Pública Central (siendo 1976 = 100)	281

AGRADECIMIENTOS.

No puedo dejar de mencionar mi más sincero agradecimiento a todos aquellos que me apoyaron, orientaron y alentaron durante la elaboración de esta tesis. Son numerosas las instituciones y personas, en España, en Argentina y en Gran Bretaña, que deberían ser incluidas en esta mención, pero sería difícil realizar una lista exhaustiva de todos -sin cometer injustas omisiones-, por lo que he optado por realizar menciones colectivas. Entre todos ellos cabe destacar al Ministerio de Educación, a la CICYT, a la Universidad Complutense, a la Fundación José Ortega y Gasset, a AIETI y al ICI, por su apoyo económico en la elaboración de mi tesis, a través de la beca de Formación de Personal Investigador de que he disfrutado y de otras ayudas financieras, las cuales me permitieron una dedicación casi exclusiva a este trabajo; a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y al Instituto Ortega y Gasset, instituciones de las que recibí mis conocimientos de licenciatura, maestría y doctorado; y a las instituciones (públicas y privadas) en Buenos Aires, Madrid, Oxford y Londres, en las que recabé información, documentación, bibliografía y apoyo: (a) En Buenos Aires: IDES, CEPAL, CEDES, CISEA, Instituto Di Tella, INDEC, Contaduría General de la Nación, FUCADE, CIEPP, Secretaría de la Función Pública, INAP, Banco Mundial, diario Clarín, DIGRAD, Dirección General del Servicio Civil, Secretaría de Planificación y Fundación Friedrich Ebert. (b) En Madrid: AIETI, ICI, Instituto Ortega y Gasset, Banco de España, Instituto de Estudios Fiscales, INAP, Ministerio de Economía, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense y Universidad Carlos III de Madrid. (c) En Oxford: St. Antony's College, Nuffield College, Bodian Library. (d) En Londres: London School of Economic and Political Science. Extiendo estos agradecimientos a todos los responsables de las instituciones que menciono.

Deseo hacer especial mención por sus orientaciones, críticas, consejos, apoyos y paciencia a mi director de tesis, Dr. Rafael Bañón, y a todos los integrantes del Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset y del Departamento de Humanidades, Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid. Al igual que a todas las personas que fueron entrevistadas y cuyas palabras figuran en esta tesis.

Por último (pero no en último lugar), deseo explicitar mi más sincero agradecimiento a mis familiares y amigos, cuyo apoyo fue indispensable en los momentos de dudas y desasosiego.

A todos los mencionados y a los que se quedan sin mencionar, pero que también están presentes en estas líneas, nuevamente: muchas gracias.

PRIMERA PARTE

CAMBIO POLÍTICO

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

A.- Interés de la investigación.

Esta investigación partió de la idea de aportar un análisis empírico a los ensayos de ciencia política y de la administración y de sociología que relacionan cambio de régimen y políticas públicas.

Repasando la bibliografía existente, se puede comprobar que existen algunos investigadores que articulan diversas tesis acerca del efecto de la transición de un régimen autoritario a uno democrático sobre el cambio de las políticas realizadas por cada uno, pero muchos de ellos llegan a sus conclusiones basándose en deducciones lógicas, ideológicas o en acontecimientos del pasado, siendo escasos los estudios empíricos.

De esta forma, esta investigación intenta aunar los estudios de transición y consolidación democrática con los estudios sobre cambios en las políticas públicas, pero centrándose en un caso concreto, comparando las políticas públicas llevadas a cabo por dos regímenes políticos distintos en Argentina: el gobierno militar autoritario que se

auto-denominó "Proceso de Reorganización Nacional" (24 de marzo de 1976 al 10 de diciembre de 1983 ⁻¹⁻), y el gobierno democrático de la Unión Cívica Radical presidido por Raúl Alfonsín que le sucedió (10 de diciembre de 1983 al 8 de julio de 1989). De esta forma, se complementan los estudios existentes sobre la transición de 1983 en Argentina, ya que se aborda un campo que ha sido poco analizado en relación a este proceso político: la Administración Pública.

Además se relacionan las políticas públicas estudiadas con el contexto de cambio político de un régimen autoritario a otro democrático (aunque no se desarrolla de forma teórica la temática de la transición ⁻²⁻). Esto es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de las políticas públicas y sus efectos sobre otras variables.

El interés de esta investigación no sólo reposa en lo que revela sobre los acontecimientos del pasado, sino también en lo que puede aportar a los sucesos del futuro, al identificar algunas de las variables que coadyuvieron a la implantación o al fracaso de algunas políticas públicas en Argentina durante un determinado período. Poseer información sobre los sucesos del pasado, analizar los errores y los aciertos, puede permitir un mejor diseño y ejecución de las políticas en el futuro.

¹⁾ El período del Proceso de Reorganización Nacional se considera un gobierno militar con cuatro presidencias sucesivas, porque la apropiación del aparato del Estado se realizó de forma institucionalizada, por voluntad manifiesta de las fuerzas armadas. El conjunto de las fuerzas armadas procuró evitar la personalización del poder a través de un sistema de normas que establecía un cuerpo colegiado (la Junta Militar) como órgano supremo del Estado (comprometiendo a las tres armas), y un órgano unipersonal (el Presidente de la Nación), que era elegido por la Junta, como el ejecutor de las políticas trazadas por el poder supremo. Precisamente, una de las intenciones de los documentos básicos del Proceso fue evitar la personalización del poder, mediante la determinación de los mecanismos de sucesión presidencial y a través de la separación de este poder y el poder constituyente de la Junta Militar (Quiroga, 1989:58 y 62). Por otro lado, cada uno de los gobiernos estudiados pertenece a dos regímenes políticos distintos, ya que entendemos por "régimen" el "conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso" (O'Donnell y Schmitter, 1988:118).

²⁾ Una completa tipología sobre la transición a la democracia puede verse en: Stepan, 1988. Los elementos básicos de los modelos de transición política: Alcántara, 1992:14/21.

B.- Objeto y objetivos.

El objeto de esta investigación son las políticas públicas llevadas a cabo en Argentina en el ámbito de la Administración Pública Central (APC).

Se consideran "políticas públicas" el conjunto de acciones encomendadas a los empleados públicos para su ejecución, desde leyes, planes y programas hasta expresiones más generales de intención política, que sólo se convierten en programas elaborados de acción en el curso de su implantación. Son desde tareas permanentes de las burocracias públicas hasta proyectos de limitada duración.

1.- Política y políticas públicas.

Los estudios de Ciencia Política y de Ciencia de la Administración llegan a diversas conclusiones cuando relacionan (a) el cambio desde un régimen autoritario (que le asigne al Estado un papel subsidiario en la economía), a un régimen democrático (que le asigne al Estado un papel distributivo, intervencionista e impulsor del desarrollo económico), en un contexto de recesión económica, con (b) las variaciones en las políticas públicas llevadas a cabo en un gobierno y en otro.

Existe un acuerdo en la tesis de que una mayor disponibilidad de recursos (económicos y humanos) permitiría que el Estado absorbiera las demandas de los actores sociales significativos y encarara un conjunto más diversificado de actividades. Pero ¿qué sucede con la actuación de un gobierno que llega al poder después de un gobierno autoritario neoliberal, con un proyecto económico y social diferente, pero en un contexto económico desfavorable?

Las diversas investigaciones llegan a conclusiones que pueden resumirse en dos hipótesis:

1. **Hipótesis determinista:** El contexto económico recesivo (recesión, crisis fiscal,

crisis de la deuda externa, etc.) condiciona las políticas públicas a ejecutar por el gobierno democrático, aunque los discursos de los políticos y gestores le asignen al Estado un papel intervencionista y distributivo. No existen, por lo tanto, grandes diferencias con las políticas públicas que un gobierno de otro régimen político podría implantar en las mismas condiciones. En esta hipótesis podrían encuadrarse los trabajos de Isuani (1989), Barbeito (1990), y Carciofi (1990).

2. Hipótesis posibilista: A pesar del contexto económico recesivo, un gobierno democrático de las características descritas, sin aumentar el gasto público en valores constantes (o en relación al Producto Interior Bruto) posee un margen de maniobra para decidir las políticas públicas a realizar. Es posible un uso alternativo de los recursos, en función del régimen político, del papel que se le atribuya al Estado y a la Administración Pública. Las variables económicas influyen en las políticas públicas que un gobierno puede implantar, pero - simultáneamente- hay que tomar en consideración otras variables para comprender las políticas públicas que un gobierno realiza. En esta hipótesis se encuadran los trabajos de Oszlak (1984), CEPAL (1990b), Diéguez y otros (1990), Lerner (1988), y Orlansky (s/f).

La hipótesis de esta investigación se enmarca dentro de las que hemos llamado "hipótesis posibilista": los diferentes gobiernos llevan a cabo sus proyectos económicos, políticos y sociales a través de sus políticas del gasto y del empleo públicos, y esto se refleja en que la preeminencia de ciertas finalidades del gasto y del empleo está vinculada con el papel asignado al Estado. Sin variar el gasto a precios constantes ni el gasto en relación al Producto Interior Bruto, se puede modificar su distribución cualitativa, llevando a cabo políticas públicas diferentes.

2.- Objetivos.

El objetivo principal de esta investigación es observar la relación entre cambio político y las variaciones en las políticas públicas llevadas a cabo por los dos gobiernos. Las políticas públicas realizadas se analizan a través de la distribución del gasto público por finalidad, la distribución del empleo público por jurisdicción, y una política pública específica: la reforma de la Administración Pública planificada y ejecutada por el gobierno democrático.

El estudio del gasto y del empleo permite una descripción y un análisis comparativo de la distribución de los recursos económicos y humanos en los dos períodos estudiados, y la evolución del uso alternativo de los mismos. La política de reforma de la Administración Pública se ha escogido para su estudio por su especial significación en los procesos de transición política: la Administración Pública es una variable mediadora entre los proyectos políticos de un gobierno y las políticas públicas ejecutadas.

Todo régimen tiene un proyecto de sociedad (implícito o explícito), y para llevarlo a cabo necesita de instrumentos apropiados, y la Administración Pública es un medio básico que permite adecuar las políticas públicas a ese proyecto social (otra herramienta fundamental es la política fiscal, pero ésta se encuentra mediada por la Administración Pública existente).

De forma resumida, los objetivos de esta investigación se pueden enumerar del siguiente modo:

- a.- Detallar las tendencias predominantes de las reformas administrativas tradicionales y las líneas alternativas existentes.**
- b.- Contextualizar las políticas públicas realizadas en la Administración Central**

describiendo el proceso que llevó a la quiebra del gobierno autoritario y a la transición democrática, y la forma en que las estrategias de diversos actores sociopolíticos influyeron en la toma de decisiones y en la implantación de políticas.

c.- Analizar las áreas de actuación públicas impulsadas o relegadas a través del estudio del gasto y del empleo públicos, observando las similitudes y diferencias en cada período gubernamental.

d.- Contrastar las intenciones de actuación de los dos gobiernos con las políticas públicas efectivamente llevadas a cabo.

e.- Describir la política administrativa del régimen autoritario argentino y del gobierno democrático de la Unión Cívica Radical.

f.- Analizar la evolución de la política de reforma administrativa con el cambio de régimen.

g.- Establecer la relación entre la administración y la política en el cambio político (transición de un régimen autoritario a uno democrático).

h.- Comparar las políticas públicas del régimen autoritario y del democrático, estableciendo las variables que coadyuvaron a la variación de las mismas.

i.- Evaluar los cambios de políticas públicas en el marco de la consolidación democrática.

Debido a que uno de los objetivos de esta investigación es la descripción y análisis

de la reforma de la Administración Pública emprendida por el gobierno de Alfonsín, para la cual existió un programa político y una legislación, la situación estaba estructurada y contaba con unos responsables principales, se utiliza una perspectiva de análisis de la implantación "de arriba a abajo" ⁽³⁾.

C.- Las administraciones de los poderes públicos.

Para explicar porqué se eligió realizar el análisis de las políticas ejecutadas exclusivamente en la Administración Central es necesario considerar la actual organización de las administraciones públicas en Argentina.

La República Argentina ha adoptado para su gobierno el sistema representativo, republicano y federal. La primera gran división dentro del Estado está dada por el carácter federativo del régimen político constitucional, que implica la coexistencia de la estructura organizativa propia del Estado nacional con las 22 estructuras de cada una de los estados provinciales.

Por otro lado, como resultado del sistema federal de gobierno, existe un área geográfica reservada como sede del gobierno nacional: la capital federal. Como consecuencia eventual del mismo sistema, la Constitución Nacional prevé la existencia de otros territorios que no forman parte de los estados provinciales sino que quedan bajo jurisdicción del Estado nacional. Estos Territorios Nacionales están hoy limitados al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Esta es un área que, sin tener las características de una provincia, participa de algunas de ellas: su gobernador es designado por el Presidente de la Nación, pero existe una legislatura elegida por el voto de sus habitantes. Tiene presupuesto propio y un sistema de división de poderes.

³⁾ Las diferentes perspectivas en el análisis de políticas públicas se aborda en el capítulo III, apartado B.1.

Por ello, dentro del ámbito del Estado nacional cabe distinguir cinco grandes estructuras organizativas, tres que corresponden a los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), y dos que corresponden a las áreas geográficas bajo jurisdicción nacional: la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (De Urraza, 1990:7/9) (*). Cada una de las provincias poseen sus respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a la vez que se dividen en municipios.

1.- La Administración Pública Central.

La Administración Pública Central (APC) abarca los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado nacional, excluidas las empresas y sociedades del Estado.

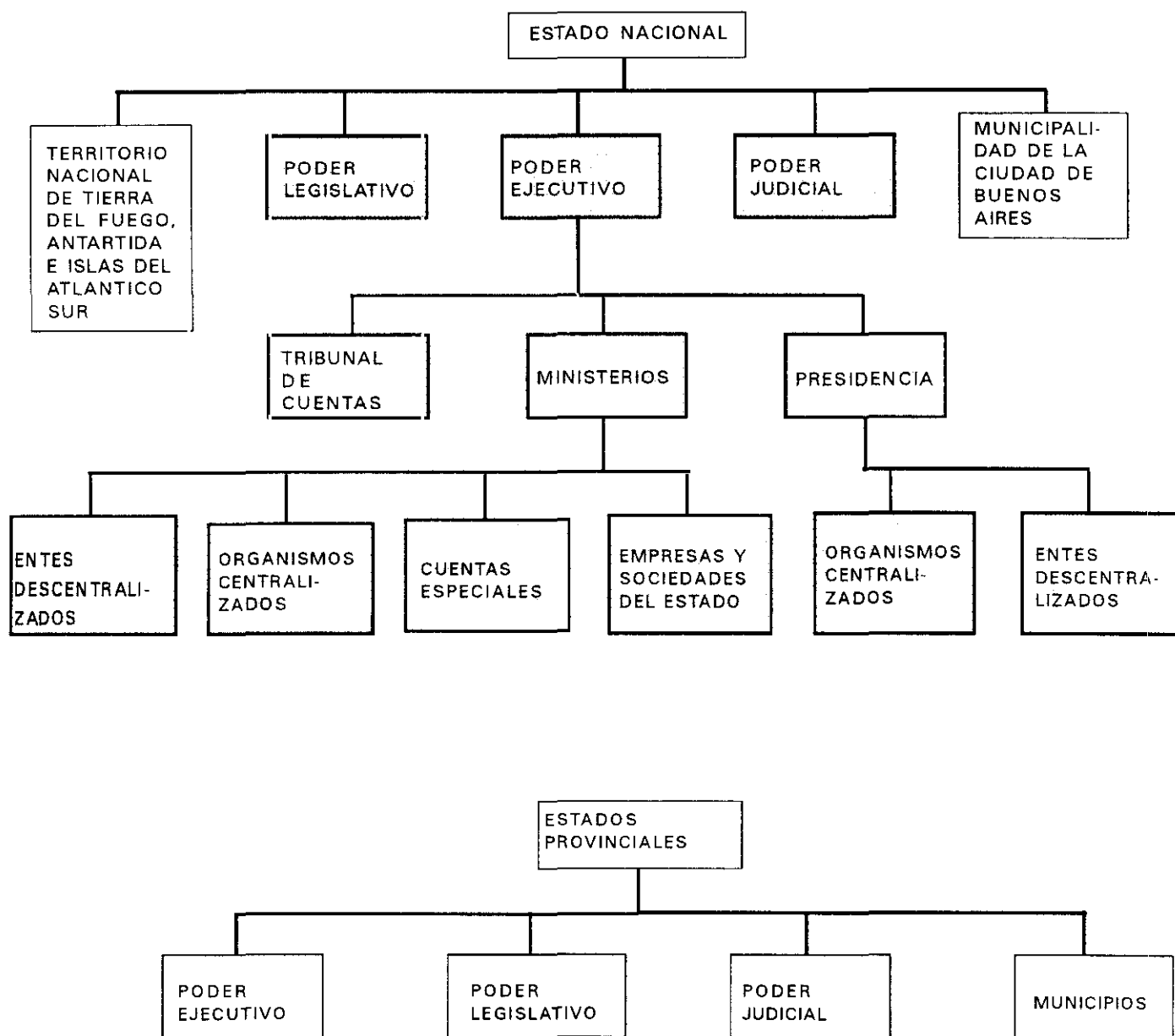
Los organismos que dependen de la APC tienen como característica común depender para sus recursos de la aprobación de la ley de presupuesto nacional. Las empresas estatales y los bancos nacionales tienen autonomía operativa, es decir, poseen competencias para administrarse a sí mismas, aunque se encuentran sujetos al control del Estado nacional.

Por otro lado, en relación a su personal, a las empresas del Estado se les aplica la ley de contrato de trabajo, es decir, el régimen de empleo privado, por lo que su personal queda fuera del sistema de negociación colectiva de la APC (ver cuadro I.1).

*) La representación gráfica de la estructura organizativa de las administraciones públicas argentinas se recoge en el Cuadro I.1.

CUADRO I.1

LAS ADMINISTRACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS (*)



(*) Los recudros sombreados son las unidades organizativas que conforman la Administracion Publica Central.

FUENTE: De Urraza, 1990:10.

2.- División entre los tres niveles de gobierno para la provisión de servicios públicos.

El Estado argentino está dividido en tres jurisdicciones político-administrativas y territoriales: el nivel central, provincial y municipal. Dentro de esta organización federal, todos los poderes gubernamentales emanan legalmente de las provincias, que preceden históricamente a la Nación. Las provincias se han reservado para sí todas aquellas facultades no delegadas expresamente en el gobierno federal. Las provincias son entes autónomos gobernados por sus propias constituciones. Los ayuntamientos están organizados como parte de cada sistema de gobierno provincial.

El gobierno central ha sido facultado para satisfacer las principales necesidades de la sociedad argentina y mantener los intereses comunes de las diferentes subdivisiones territoriales. Existen también poderes compartidos entre las provincias y el gobierno central por mandato constitucional, y también entre éste último y los municipios, por delegación provincial. Debido a la diversidad de las constituciones provinciales y a una histórica autoridad central fuerte, existe una gran diversidad respecto al reparto de responsabilidades y servicios. En general, de todos modos, en la actualidad la responsabilidad por la provisión de servicios se reparte de la siguiente manera: a) Exclusivos del gobierno central: defensa, asuntos exteriores, regulación del comercio y del transporte inter-provincial, correo y telecomunicaciones; b) Gobiernos central y provinciales: educación secundaria y universitaria, prevención de la salud, justicia, seguridad, desarrollo de la economía, vivienda, energía eléctrica y de gas; c) gobiernos provinciales y municipales: educación primaria, atención primaria de la salud, agua y saneamientos, comunicaciones locales y regionales, e extinción de incendios; d) gobiernos municipales: recogida y eliminación de los residuos urbanos, control de parques, mercados, cementerios y planificación del suelo (Banco Mundial, 1990:vol.2:2; y De Urraza, 1990:7).

El sistema de bienestar social, por ejemplo, es proveído por el gobierno central, el provincial y el local (además de los sindicatos y las organizaciones privadas de

caridad). Por eso, algunos programas están centralizados y tienen las mismas características en todo el país, mientras que otros dependen de características específicas en una provincia o en una comunidad (Queiro Trajalli, 1990:7/8).

El tamaño relativo entre la Administración Central y las administraciones provinciales ha ido variando a lo largo del tiempo. Si lo medimos a través del empleo público se observa que el empleo de la Administración Central ha ido disminuyendo su importancia relativa en el empleo público total, pasando de representar el 70% en 1922 al 38 % en 1986. Fue a principios de la década de los años 70 cuando la Administración Central dejó de tener la mayoría del empleo público total (⁵).

3.- La Administración Pública Central como objeto de estudio.

El objeto de esta investigación son las políticas públicas realizadas en el ámbito de la Administración Pública Central. Se eligió restringir el análisis a las políticas ejecutadas en la APC por las siguientes razones:

- Es un estudio comparativo de las políticas públicas del gobierno autoritario de 1976/1983 y del gobierno democrático de 1984/1989 (⁶), y como algunas de las provincias no fueron gobernadas por la Unión Cívica Radical durante el período democrático analizado -sino por otros partidos-, debe restringirse a lo sucedido en la Administración Central.

⁵) No existen datos de empleo público provincial posteriores a 1986. La evolución del empleo público se desarrolla en el apartado D del capítulo sobre empleo público. Los datos sobre empleo provincial se recogen en la Tabla 5 del Anexo V.

⁶) Para el tratamiento del gasto y del empleo públicos se considera el período autoritario de 1976 a 1983, y el democrático de 1984 a 1989, aunque los traspasos de poderes fueron el 10 de diciembre de 1983 y el 8 de julio de 1989, ya que no resulta posible la discriminación exacta del gasto y del empleo entre los cuatro gobiernos, por no figurar detallado de esa forma en las fuentes. La distorsión que supone para el análisis el primer trimestre de 1976 (debido a que hasta el 24 de marzo de ese año rigió un gobierno democrático), se analiza en: Schvarzer, 1982:17/18.

- No existen datos sobre gastos provinciales posteriores a 1986, ya que las provincias se negaron a enviar estos datos a Hacienda, argumentando que eran utilizados con fines políticos por el gobierno central (Banco Mundial, 1990:vol.2:3 -⁷-), por lo que un análisis de todas las administraciones públicas no podría incluir el período democrático completo.

El gasto de las provincias no se toma en consideración, pero sí las transferencias económicas de la Administración Central a las provincias, ya que existe una importancia política apreciable de las transferencias. Esto se debe a que el sistema de representación otorga a las provincias un papel político importante, cuyos efectos se reflejan en la composición del Senado, lo que da lugar a un proceso en que se negocian mayores recursos nacionales a las provincias a cambio de leyes consideradas imprescindibles para el gobierno central (Schvarzer, 1990:10). De todas formas, estas transferencias entre 1970 y 1987 representaron aproximadamente el 1,3% del Producto Interior Bruto (PEN, 1989b:264), por lo que si se homogeneizaran las series del gasto público excluyendo los gastos de las transferencias, las conclusiones del presente análisis no se verían alteradas significativamente.

D.- Esquema de la tesis.

En este primer capítulo se describen el objeto y los objetivos de la tesis y se desarrolla sucintamente su contenido (⁸).

En el capítulo II se realiza un repaso de las tendencias predominantes en las reformas administrativas, para después abordar las líneas alternativas a este marco

⁷) Este mismo trabajo realizado por el Banco Mundial, recoge datos del gasto público provincial en 1987 de seis provincias.

⁸) La metodología y las fuentes utilizadas se desarrollan en el Anexo I.

conceptual tradicional. Este capítulo sirve de base teórica y punto de partida del análisis sobre la reforma que planificó y llevó adelante el gobierno de la Unión Cívica Radical (tema del capítulo VIII), destacando los puntos de la misma que se ajustaron a la reforma necesaria de la Administración Pública, y los que no lo hicieron.

El capítulo III describe y sintetiza la opinión de diversos autores sobre el ciclo de las políticas públicas. Es una introducción a los conceptos del análisis de políticas públicas que serán utilizados en los capítulos de análisis.

El siguiente capítulo describe el proceso que llevó a la quiebra del gobierno autoritario y a la transición democrática y la forma en que las estrategias de diversos actores sociopolíticos influyeron o modificaron el proceso de toma de decisiones y la implantación de determinadas políticas públicas durante el período de transición democrática estudiado, ya que el gobierno democrático que comenzó sus funciones en diciembre de 1983 funcionó bajo la necesidad de responder a la crisis económica y las renacidas demandas sociales acumuladas y postergadas, con diversos intereses en pugna. Si bien la crisis interna del régimen militar fue el principal determinante de la decisión de dar lugar a la transición a la democracia, este capítulo no está dirigido a explicar la génesis de la crisis del régimen ^(*), ni pretende describir el comportamiento de los actores sociales, sino algunos acontecimientos que permitan entender las estrategias de actuación de cada uno de ellos frente a las políticas de los gobiernos, y las de los gobiernos frente a ellos.

^{*)} En Viñas (1990) se narra con detalle el proceso de toma de decisiones que llevó a la guerra de las Malvinas. Éste fue un hecho clave para determinar la forma en que se llevó a cabo la transición, y muestra -a través de una actuación concreta de ese gobierno- el funcionamiento interno del Proceso de Reorganización Nacional, su ideología, su proceso de toma de decisiones, su relación con Estados Unidos, su actuación en la región, etc., aspectos imprescindibles para comprender el Proceso de Reorganización Nacional y su agotamiento.

En el capítulo V se analizan los discursos, escritos, etc. de los políticos y gestores de ambos gobiernos, focalizando la atención en las menciones y referencias a la legitimidad de su gobierno y de su Administración Pública, y al papel que se le asigna al Estado y a la Administración. El papel asignado a la Administración por cada gobierno se toma en consideración debido al especial significado de ésta en procesos de transición política: la Administración Pública es una variable mediadora entre los proyectos políticos de un gobierno y las políticas públicas ejecutadas.

En el capítulo VI se aborda el estudio de las áreas de actuación estatal impulsadas o relegadas a través del gasto público. La descripción de las políticas del gasto público permite observar la preeminencia otorgada a las diversas funciones del Estado, como garante de la seguridad y el orden, como promotor del desarrollo, como Estado benefactor, etc. Ya que las funciones asignadas al Estado por cada régimen político se expresan en las políticas del gasto público. Con este análisis se observan las variaciones existentes entre uno y otro gobierno, y la relación de estas variaciones con el tipo de gobierno y con otras variables.

En el capítulo VII se estudian las políticas del empleo público de cada gobierno, y las similitudes y diferencias entre ellas. Tal como sucede con el análisis del gasto público, el estudio de la variación de los cargos civiles ocupados y de la distribución de éstos en diferentes prioridades de actuación estatal, nos permite concluir si existió (o no) una correspondencia entre los principios legitimantes empleados y el papel asignado al Estado y a la Administración Pública por cada gobierno en el plano del discurso (tratados en el capítulo V), y las políticas públicas efectivamente realizadas.

El capítulo VIII describe el sistema político administrativo del gobierno autoritario, y la forma en que éste gestionó la Administración Pública. A continuación se analizan los cambios en la organización inducidos por el cambio político, y la reforma

administrativa que el gobierno democrático planificó, y la que finalmente llevó a cabo.

Por último, en la Tercera Parte (capítulo IX) se realiza una síntesis de las conclusiones alcanzadas a lo largo de la investigación, evaluando los cambios en las políticas públicas en el marco de la consolidación democrática en Argentina, y resaltando la relevancia de la reforma de la Administración Pública para esa consolidación.

CAPÍTULO II

CAMBIO POLÍTICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"(...) la teoría administrativa (...) ya no puede seguir encerrada en los problemas internos de la Administración, sino que debe construir éstos en relación a las exigencias o demandas de intervención de la sociedad. El problema de la Administración es, pues, una cuestión clave del cambio social". "(...) las reformas sólo tienen valor como instrumentos de una estrategia de cambio, y nunca valor en sí mismas" (Prats i Català, 1984b:2/4).

Cualquier proyecto económico y social requiere no solamente de la formulación y selección de políticas orientadas a cumplir con los objetivos planteados, sino también de un aparato estatal capaz de ejecutarlas adecuadamente. Todo proceso de cambio socio-político necesita una Administración funcional al mismo. Por ello, la reforma de la Administración Pública se concibe para convertir a la Administración en un instrumento útil para el desarrollo del proyecto político. Es decir, la reforma se planifica según los proyectos globales de sociedad del régimen político existente, ya que hay que aceptar que las administraciones públicas juegan un importante papel en la definición de políticas públicas (Long, 1962:67).

La transformación de la Administración Pública se convierte, así, en un prerequisite de cualquier proyecto de cambio global, ya que el aparato público

constituye el vehículo a través del cual se generan productos desde el Estado hacia la sociedad, a partir de las orientaciones de políticas, que dan sentido a esos productos estatales. Por ello, el Estado debe encarar políticas de reforma administrativa. El cambio político, en general, precede a la reforma de la Administración Pública, por lo que la Administración se convierte -en algunos casos- en obstáculo de la implantación de políticas, ya que su actuación contiene un gran componente de inercia.

Existen otros campos en que deben realizarse reformas para poder llevar adelante un nuevo proyecto político (por ejemplo reformas en la política fiscal e impositiva), pero la reforma de la Administración Pública es instrumental respecto a las demás.

En la actualidad se exige una Administración Pública eficiente, adaptada al medio en el que actúa y lo suficientemente flexible como para responder a los cambios que en ese medio se producen. Esto es imprescindible para que esa Administración pueda cumplir los objetivos de desarrollo económico y social, y para fortalecer las sociedades democráticas (¹).

Para generar este proceso modernizador necesario, hay que empezar por asumir una concepción de la reforma acorde con las necesidades y especificidades de cada país.

En la mayoría de los países en desarrollo existió hasta principios de la década pasada una tendencia de crecimiento de la participación del Estado en la sociedad, tanto en áreas económicas como sociales. Aunque existen variaciones nacionales, en la mayor parte de los mismos el gasto público constituyó un porcentaje en ascenso del Producto Interior Bruto (PIB) (Heinrich Balcazar, 1988:45), la inversión pública participó en proporción creciente de la Inversión Bruta Fija global, y el porcentaje de la mano de obra empleada en las administraciones públicas tendió a aumentar en relación a la

¹) "It is obvious that in the less developed countries administrative reforms are necessary so as to make administration a fit instrument for carrying out social and economic policies and achieving socioeconomic goals of development" (Hope, 1984:79).

población activa total. Por otra parte, las empresas públicas representaron un sector fundamental de la actividad empresarial global ⁽²⁾. Se extendieron las áreas de acción del Estado y se profundizó su intervención en áreas donde actuaba anteriormente, diversificando sus medios de actuación. Estos últimos abarcan desde instrumentos de regulación directa como las ordenaciones legales, instrumentos de regulación indirecta como el manejo de políticas con efectos fundamentales en la estructura económica (como las monetarias, crediticias y fiscales), funciones financiadoras, la producción industrial, funciones comercializadoras, etc. Este crecimiento de las administraciones públicas requirió de un crecimiento simultáneo de las disponibilidades de capacidad administrativa.

El tamaño de las administraciones públicas rompió su tendencia de crecimiento en algunos países en desarrollo a finales de la década de los 80, pasando a años de crecimiento y a años de decrecimiento en la relación Producto Interior Bruto/gasto público. De todas formas, debido a la relativa inelasticidad del gasto público, la tendencia a su disminución ha sido más una declaración de intenciones de los gobiernos que un hecho ⁽³⁾.

Si se estanca el crecimiento del gasto público, el proceso de modernización de la Administración Pública se vuelve doblemente necesario: se dispone de menos recursos y -por otro lado- existe un crecimiento de las demandas sociales (debido al crecimiento demográfico y a los procesos de consolidación democrática en marcha en algunos países del mundo en desarrollo, como en América Latina).

Debido a este doble proceso, los gobiernos han intentado en las últimas décadas llevar a cabo proyectos de reforma y modernización de sus administraciones públicas.

²⁾ Este proceso existió en diversos países del mundo en desarrollo. En un informe de la Secretaría General de las Naciones Unidas se afirma: "En la década de 1970, ha habido una continua expansión del sector público en la economía de la mayoría de los países en desarrollo" (Naciones Unidas, 1979:5).

³⁾ Fuente: OCDE y Naciones Unidas.

Los resultados han sido limitados, ya que no se lograron los principales objetivos: la capacidad de la Administración Pública para responder a las demandas crecientes acordes con su desarrollo es deficitaria, la capacidad de gestión sigue siendo baja, existe una rigidez en la organización y una permanencia y agudización de "cuellos de botella" en los programas y servicios de atención masiva al público. Como lo destacan las Naciones Unidas en referencia al conjunto del "mundo en desarrollo": "El efecto de los principales programas de reforma administrativa continúa siendo limitado en la mayoría de los países" (Naciones Unidas, 1981:17) ⁽⁴⁾.

Las causas mencionadas con frecuencia de este "efecto limitado" de las reformas son, entre otras: los errores en la estrategia de la reforma, el escaso apoyo político o la no continuidad de ese apoyo, la falta de respaldo económico, las deficiencias de liderazgo, la inserción institucional inadecuada de las instituciones reformadoras, la carencia de recursos humanos calificados. Pero, normalmente, en los análisis de las causas de los escasos logros de las reformas en la Administración Pública se ha relegado un problema subyacente más profundo, de carácter conceptual: el resultado de las reformas emprendidas ha estado condicionado, en gran medida, por el marco conceptual que las ha orientado. El pensamiento que orientó las reformas debe ser reexaminado (Kliksberg, 1989:25). De lo contrario, aunque las circunstancias políticas e institucionales sean favorables, los resultados no variarán. Pero no es sólo en los países en vías de desarrollo donde existe una presión para la reforma de la Administración Pública. En Estados Unidos, Canadá y en diversos países europeos hay proyectos en marcha desde la década pasada. Los objetivos y estrategias varían de país a país, pero todos surgen de una situación económica adversa común. Las administraciones son presionadas para gastar menos y para ser más eficaces y eficientes en la gestión de recursos (Metcalf y Richards, 1989:17).

⁴⁾ Un interesante recuento histórico sobre las principales experiencias de reforma administrativa en diversos países de América Latina (Ecuador, México, Brasil y Venezuela) antes y después de la II Guerra Mundial, se encuentra en: Pérez Salgado, 1985:264/275.

En este capítulo se examinan los elementos de la reforma administrativa tradicional, contraponiéndolos a los que caracterizan a un nuevo enfoque de la reforma administrativa, que ha sido llamada "modernización", para diferenciarla de la primera.

A.- Tendencias predominantes en las reformas administrativas tradicionales.

El pensamiento administrativo tradicional presenta algunas características que explican, en parte, los fracasos en los intentos de modernización de la Administración. La reforma parte de un conjunto de supuestos conceptuales explícitos o implícitos sobre el problema a abordar: supuestos sobre el comportamiento de la Administración Pública y las estrategias posibles de actuación, que reflejan diferentes modos de percepción y análisis de los principales problemas que se supone debe abordar la reforma. Estos supuestos conceptuales son las referencias y puntos de partida de los esfuerzos de cambio administrativo. A continuación se presentan algunas de las tendencias del pensamiento administrativo presentes en los diversos proyectos de reforma tradicional, con una crítica de las mismas:

1.- Visión de conjunto.

En diversas ocasiones en que se ha abordado la reforma de la Administración Pública, ésta se ha enfocado como un segmento menor de las teorizaciones generales sobre el proceso histórico-social, la economía, la evolución política, sin llegar a indagar en las especificidades del aparato estatal (Bañón, 1978; Kliksberg, 1984b).

2.- Visión formal-legalista del problema organizativo.

En esta visión la reforma se concentra en los cambios jurídico-formales. Se basa en la concepción de que los problemas de la Administración Pública se solucionan con

la programación y ordenación de un conjunto de funciones. Se dedican, por ello, los esfuerzos al diseño de organigramas "ideales", a la evaluación de la distribución de las funciones entre las diversas áreas del organigrama y su jerarquización, a la reducción del número de organismos, a la preparación de descripciones detalladas de las funciones de los cargos, y a la fijación de normas y procedimientos para la realización de las tareas. Este enfoque supone que la organización así programada funcionará ajustándose al plan previsto: la autoridad sólo se generará en las fuentes formales establecidas, se seguirán estrictamente las líneas de jerarquía fijadas, las conductas de los miembros de la organización se regirán por las normas y procedimientos prescritos ⁽⁵⁾.

Los diversos análisis han demostrado que esto no se corresponde con la realidad: la obtención de eficacia de un organismo no depende sólo de un buen organigrama, detalladas descripciones de puestos y de procedimientos administrativos. Se cae en un reduccionismo que sólo produce cambios de superficie, transitorios y sin efectos significativos en la eficacia (Kliksberg, 1984b; Correa Freitas, 1988:315).

Este enfoque no considera otras variables: las luchas o alianzas de poder que interfieren las líneas de autoridad, las afinidades de personalidad que vulneran los canales de comunicación, los intereses en juego que bloquean o aceleran la aplicación de normas, los proyectos personales, grupales y extraorganizativos que influyen sobre los contenidos reales de las tareas realizadas, etc. (Merton, 1987; Barzelay, 1992). Estas son dimensiones que han sido desconocidas por el análisis meramente formal. El movimiento de reforma que responde a estas características cae en una simplificación de la problemática global, por lo que no logra modificar el comportamiento organizativo.

Los aspectos administrativos formales deban ser examinados, pero existen otros

⁵⁾ El primer plan de reforma administrativa que se elaboró en Venezuela, en 1960 -por ejemplo-, era de naturaleza "formal-estructural", tal como lo define uno de sus analistas (Rodríguez Mena, 1984:299). Es decir, la modificación de los procesos administrativos se concebía como un cambio en la distribución de funciones o en la creación o eliminación de ministerios y organismos descentralizados. Las modificaciones propuestas consistían, básicamente, en transferencias de funciones o actividades entre los organismos públicos.

factores, quizás con mayor incidencia efectiva sobre la organización.

Esta concepción del cambio administrativo, lo percibe como un concepto de cambio formal, cuando se trata de un proceso de cambio social. La obtención de cambios administrativos profundos, requiere modificaciones en actitudes, motivaciones, valores, correlaciones de poder y juego de intereses. Los aspectos administrativos formales constituyen una de las dimensiones a atender, pero no agotan el problema.

Por otro lado, este tipo de concepción de la reforma asume que ésta debe ser llevada a cabo por administradores juristas. Por el contrario, como proceso de cambio social, debería ser orientado por administradores con capacidad de manejar equipos interdisciplinarios que incluyan perspectivas que den cuenta de las diferentes dimensiones de la reforma.

3.- Separación artificial de política y administración.

La reforma de la Administración Pública se ha basado con frecuencia en la aceptación de la dicotomía entre política y administración. Según los modelos ortodoxos de pensamiento sobre Administración Pública, existe un campo de actuación bien definido, el político, donde se fijan objetivos y estrategias de actuación del Estado; y otro, totalmente diferenciado, el administrativo, dedicado a la ejecución, y carente de contenido político (Goodnow, 1900; Wilson, 1887:210/211; White, 1947:10/11; Willoughby, 1924:385/386). Estos autores analizaron la democracia y la vieron inmersa en el "spoils system" ("sistema botín") y en la ineficacia gubernamental, por eso afirmaron que era conveniente dividir el gobierno en política y administración, asignando a ciertas unidades del gobierno la función política y de control, y reservando para otras unidades la tarea de ejecutar esas políticas. Esta teoría fue un producto del momento y del deseo. Se quería conseguir un sistema que asegurase que los administradores públicos sólo implantaran leyes y llevaran a cabo políticas, enfatizando

la naturaleza instrumental de la Administración ⁽⁶⁾. El ideal era una burocracia despolitizada, profesional, moralmente irreproachable y eficiente. La Administración Pública se percibía, así, como un instrumento que conectaba a los gobernantes y los gobernados. Las decisiones fluían desde los gobernantes hacia abajo, para que sean ejecutadas por los administradores públicos, y la información fluía desde los gobernados hacia arriba, para que fuera asimilada por los gobernantes (Caiden, 1982:56/57). Pero la idea de que la Administración está totalmente implicada en el proceso político se reflejó desde la época de los años 30 y 40 en la obra de varios autores (Appleby, 1967; Friedrich, 1978:400/401; Gulick, 1933:60/66; Long, 1954:22; Waldo, 1948:206/207).

El estudio de las organizaciones, tanto públicas como privadas, demostró que la esfera de lo político no finaliza en la fijación de metas, ya que las unidades de ejecución se caracterizan, también, por una actividad política. Los organismos públicos tienden a orientarse hacia objetivos que difieren, a veces, de los establecidos en el campo político ⁽⁷⁾. Esto se debe a un complejo proceso de negociación y conflicto que se desarrolla entre los grupos internos del organismo (Allison, 1971:144/145), los grupos externos de presión (Fritschler, 1983) y los objetivos propios del público para cuyo servicio se creó

⁶⁾ "La Administración no pertenece a la esfera de la política." (...) "Las cuestiones administrativas no son políticas. Aunque los políticos establecen las tareas de la Administración, esta no debe permitir que se manipule su trabajo. En el terreno de las políticas deben ser debatidas las cuestiones y tomadas las decisiones sobre la dirección de las políticas públicas. En el terreno de la Administración las políticas deben ser implantadas por una burocracia neutral y profesional." (...) "La separación entre política y Administración es tan obvia que, felizmente, no necesita discusión." (Wilson, 1887:210/211). "There are, then, in all governmental systems two primary or ultimate functions of government, viz. the expression of the will of the state and the execution of that will. There are also in all states separate organs, each of which is mainly busied with the discharge of one of these functions. These functions are, respectively, Politics and Administration" (...) "Politics has to do with policies or expressions of the state will. Administration has to do with the execution of these policies." (Goodnow, 1900:18/22).

⁷⁾ Existen diversos trabajos de investigación sobre implantación de políticas públicas concretas que llegan a esta conclusión. El trabajo pionero y más citado es el de Pressman y Wildavsky (1974), que con el título genérico de "Implantación" lleva como subtítulo un resumen de las conclusiones a las que llegaron: "Cómo las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland, o porqué es sorprendente que los programas federales puedan llegar a funcionar aunque sólo sea un poco". Los autores se referían a un programa de ayudas federales a la población de Oakland para mejorar la situación de los sectores sociales más marginados. Otros trabajos de interés en esta misma línea de investigación son: Allison (1971), Fritschler (1983), y Levin y Ferman (1985).

el organismo y por la discrecionalidad correspondiente a cada empleado público (Davis, 1976:4). Esta interrelación determina modificaciones en los objetivos formalmente establecidos e incide en el nivel de cumplimiento de las decisiones (Appleby, 1967:169/170).

Es decir, en lugar de un área de lo político seguida de un área de lo administrativo, lo que existe es un continuo político administrativo, donde se manifiestan los procesos de negociación política (Barret y Fudge, 1981:4 y 20/26; Levin y Ferman, 1985). No es factible hacer una separación de funciones entre los que deciden y los que ejecutan dentro de la Administración Pública (Riggs, 1968:351).

Una reforma basada en supuestos que escindan política y administración, desconoce la relación entre ambas y los aspectos políticos del proceso organizativo. De esta forma, se enfocan las reformas de la Administración Pública desde una óptica inadecuada. Así, los esfuerzos de la reforma se centran en el ajuste principalmente administrativo formal de este instrumento de ejecución (Oszlak, 1984:6/10) ⁽⁸⁾.

La separación de política y administración debe existir, en cambio, en el sentido de establecer la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del gobierno (Bañón y Carrillo, 1990b:3; Stahl, 1971:23/24; Subirats, 1992:17).

4.- Reproducción del modelo de gestión de la empresa privada.

Con frecuencia, los esfuerzos por mejorar la productividad estatal tienden a asimilar, sin un análisis crítico, la gestión de la organización pública y la privada, sin considerar las especificidades de cada una (Stewart y Walsh, 1992:499/500). De acuerdo

⁸⁾ La reforma administrativa que se emprendió en Chile bajo el gobierno de Pinochet, por ejemplo, proponía someter a la Administración Pública "a reglas de prescindencia política tan absolutas como aquellas que afectan al Poder Judicial", poniendo en marcha "una racionalización de la Administración, moderna y funcional, depurada de todo influjo político". La Administración Pública debía concebirse como una "carrera de carácter técnico y apolítico", según las declaraciones de la Junta de Gobierno de los años 1973 y 1974 (Pantoja Bauzá, 1991:144/145).

con esto, la Administración Pública tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada, tanto en sus estrategias como en su tecnología.

Este tipo de razonamiento relacionado con la reforma administrativa, que tiene su base histórica en los trabajos de Wilson (1887) ⁹⁾, olvida ciertas especificidades de la realidad institucional de la Administración Pública que requieren soluciones propias. Aunque en las formas de gestión puede no haber diferencias, sí las hay en los objetivos, restricciones y alternativas (Bozeman, 1989:14/28; Metcalfe, 1993; Laufer y Burlaud, 1989; y Kliksberg, 1989:129/132). Las metas de la Administración Pública no son equiparables en gran parte de sus operaciones a las de la empresa privada. Esta se dirige a la maximización de beneficios (por lo que lo importante es la relación entre ingresos y costos). El Estado posee metas de desarrollo nacional y servicio colectivo, por lo que deben compatibilizarse objetivos diversos: pleno empleo, mejor distribución del ingreso, estabilización de los precios, crecimiento económico, etc. (Bozeman y Straussman, 1990:1/28).

Estas diferencias en los objetivos implican consecuencias en términos organizativos. La productividad de cada organización se mide en término de sus objetivos específicos; la de la Administración Pública no debe referirse exclusivamente a la "rentabilidad", sino que deben utilizarse indicadores propios: desarrollo social, desarrollo de los recursos humanos, descenso de la dependencia económica y tecnológica, estabilidad, paz interna, conservación del medio, etc.

Incluso en el campo de la acción estatal que más se asemeja al sector privado, el de las empresas públicas, la meta de la "rentabilidad" debe ser matizada, ya que existen otros objetivos de índole social que se espera que alcancen esas empresas.

Estas diferencias de objetivos en el área pública y en la privada deben reflejarse en el diseño de estrategias y la aplicación de tecnologías administrativas, aunque también

⁹⁾ Según este autor, para conseguir eficacia en los trabajos del gobierno había que mirar hacia el sector privado en busca de modelos de gestión (1887:209).

existen campos de aplicación comunes.

La reforma administrativa se ha orientado con frecuencia por la idea de que existe una necesidad de reproducir las categorías y modelos aplicados en la gestión privada. De esta manera, se han incorporado mecánicamente objetivos, tecnologías y hasta proyectos de formación que, aunque tienen plena aplicación en el sector privado (o lo tuvieron en el pasado), no incluyen los objetivos y las características diferenciadas de la Administración Pública (¹⁰).

La Administración Pública puede aprender de la experiencia del sector privado, pero no se le pueden aplicar automáticamente las soluciones de éste. La Administración Pública debe desarrollar su propio enfoque y emplear las prácticas del sector privado de forma selectiva (Metcalf y Richard, 1989:227/229) (¹¹).

5.- La necesidad de conseguir resultados inmediatos.

La percepción del cambio administrativo como un problema acotado a aspectos concretos de naturaleza exclusivamente administrativa, que se pueden abordar con la modificación de las leyes y las formas, crea la expectativa de que se pueden obtener resultados inmediatos y gratuitos con simples ajustes de este tipo. Esto, sumado a la presión normalmente existente para la generación de productos a corto plazo, lleva a una mentalidad "cortoplacista". Los esfuerzos de reforma se proponen conseguir cambios rápidos, por medio, sobre todo, de modificaciones formales.

¹⁰) Como parte del proyecto de reforma administrativa en Suecia, a principio de la década de los años 80, se reclutaron nuevos directores generales provenientes del sector privado, con la esperanza de que aportasen nuevas técnicas para conseguir eficacia. Pero la idea fracasó. Según un gestor sueco de la década siguiente, la legislación y la cultura no siempre les permitieron hacer un adecuado uso de la experiencia (Bengston, 1991:41).

¹¹) En Gran Bretaña, por ejemplo, desde el comienzo de la reforma administrativa con el gobierno de Thatcher, los auditores fueron animados a examinar las prácticas del sector privado, por si ofrecían orientaciones útiles para la Administración Pública. Pero no se les pedía que aplicaran automáticamente las soluciones del sector privado, ya que las comparaciones mostraron tanto las semejanzas como las diferencias (Metcalf y Richard, 1989:228).

Como la realidad administrativa es mucho más compleja, los efectos que se obtienen son limitados o no perduran, ya que no se alcanzan las causas profundas de los problemas que se abordan ⁽¹²⁾. Incluso, en algunos casos, este tipo de reformas formales, complican aún más los problemas originales, ya que complejizan la estructura organizativa. Se intenta perfeccionar procesos ya existentes (modificando, por ejemplo, procedimientos y formularios), sin considerar la posibilidad de pensar sobre la validez misma de esos procesos.

Las actuaciones a corto plazo son necesarias, porque permiten afianzar la idea de que la modernización es posible y deseable, y conseguir apoyos y legitimación para el proyecto (aunque -a veces- su peso específico en relación al proyecto global es escaso), pero no deben constituir el único objetivo de la reforma.

6.- Políticas de personal que sólo toman en cuenta el aspecto cuantitativo.

En el pensamiento administrativo clásico, las funciones vinculadas con la gestión de personal tienden a presentar un carácter meramente cuantitativo. Se programan detalladamente las tareas de los cargos, delimitando funciones, con la idea de que el personal se ajustará a esa programación. Se planifican con criterios de eficiencia y formalistas los recursos humanos, sin considerar su especificidad frente a los recursos materiales y económicos. La política de personal se resume, desde esta perspectiva, en reclutamiento, registro y control; y la formación se reduce a proporcionar los elementos indispensables para el desempeño de tareas específicas. No existe una verdadera política de personal.

Se comete, de esta forma, un error conceptual, ya que la variable humana posee

¹²⁾ "Una reforma global de la Administración -aunque sea angustiosamente necesaria- es una empresa extraordinariamente ambiciosa, y pocos países, desarrollados o en desarrollo, han podido llevarla a cabo con éxito" (Baum y Tolbet, 1985:508/509). Estos autores llegan a esta conclusión después de analizar diversos proyectos llevados a cabo por el Banco Mundial.

un papel fundamental en el funcionamiento de la organización ⁽¹³⁾. Influyen las actitudes, motivaciones, intereses, etc. en ese funcionamiento, por lo que se requiere una política específica de recursos humanos. La unidad de personal debe ser clave en la organización. Aparte de cumplir las funciones administrativas, debe dedicarse al diseño e implantación de políticas de personal, que afecten a la eficiencia y desarrollen el personal humano de la organización (formación, participación, motivación, incentivos, etc.) (Kliksberg, 1989:95/101), aunque la realidad demuestra que las políticas de recursos humanos plantean grandes obstáculos y resistencias en las políticas de modernización (Carrillo y Nalda, 1992:3).

7.- Marginación de la participación ciudadana.

El marco conceptual tradicional aplicado en las reformas de la administración deja de lado la vinculación de los ciudadanos, la "clientela", con el aparato del Estado, ya que en el diseño y en la implantación de las políticas públicas se toma poco en consideración la participación del ciudadano (Oldfield, 1990:1/11).

Sin embargo, la reforma debe tomar como apoyo a quienes serán sus beneficiarios, por lo que pueden tener interés en respaldarla. Además, debido a que los ciudadanos poseen información sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos, pueden proporcionar "feedback" sobre el resultado conseguido con los cambios, sugerencias, etc. En algunos casos, es necesario para la aplicación eficiente de las reformas que los mismos usuarios modifiquen actitudes. Por otro lado, la participación ciudadana en el funcionamiento de la Administración Pública contribuye

¹³⁾ En España, por ejemplo, recién con el gobierno del PSOE se intenta separar la elaboración de una política de personal alejada de las consideraciones del gasto público. Se establece la movilidad profesional, un nuevo sistema retributivo y un sistema de carrera administrativa, que implica racionalización y profesionalización de la función pública. Pero, según Ortega (1989:703/706) no se ha llevado a la práctica todo el proyecto, por lo que la reforma de la Administración Pública está aún pendiente. Un análisis con unas conclusiones no del todo coincidentes con las de este autor se presentan en: Carrillo y Nalda, 1994.

a fortalecer el funcionamiento democrático de la sociedad.

La reforma no debe aislarse del público, porque creará indiferencia ante la misma, y no existirá retroalimentación sobre sus efectos. Si no se consulta ni se hace participar a la población, la reforma se verá como algo artificial y lejano a sus necesidades e intereses.

8.- Gasto en tecnología organizativa sin previa planificación y evaluación de necesidades.

Uno de los problemas centrales de la reforma es la obtención de tecnología organizativa adecuada. En este sentido, en las reformas tradicionales ha tendido a predominar la idea de que hay que recurrir a la tecnología empleada en países desarrollados y con experiencia administrativa. Las necesidades de tecnología para la reforma se solucionan con transferencias, con el objetivo de modernizar la gestión pública (Siffin, 1976:66/68). Se privilegia, de esta forma, la transferencia sobre la investigación nacional, como una forma de reducir tiempos y recursos destinados a ello. Esta transferencia de tecnologías sin una previa planificación y evaluación de necesidades, acarrea dificultades para su aplicación en administraciones públicas específicas (Felcman y Krieger, 1984:5/6).

Las tecnologías organizativas elaboradas a partir de la investigación de problemáticas de países desarrollados no se corresponden con cuestiones administrativas propias, determinadas por la evolución histórica y social, el medio cultural y las características específicas de la economía nacional de países en vías de desarrollo (Martner, 1984:58) ⁽¹⁴⁾.

¹⁴⁾ Tal como reconoce el Director General de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Honduras, en ese país se ha importado mucha tecnología administrativa, la cual la mayoría de las veces no ha sido utilizada para el mejoramiento de la Administración (Valladares Urrea, 1988:225).

B.- Un nuevo enfoque de la reforma administrativa: la modernización.

Frente a la concepción tradicional sobre cambio administrativo y reconociendo sus deficiencias surgió un enfoque alternativo del mismo, que fue utilizado para la planificación de la reforma en algunos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, aunque en ninguno se ha llegado a implantar el proyecto en su totalidad. En este apartado se abordan las líneas principales de ese nuevo marco conceptual.

1.- Considerar la heterogeneidad y la especificidad de la Administración Pública.

El análisis de la Administración Pública y de sus cambios necesarios debe incluir diferentes dimensiones, estudiar las diferentes variables que interactúan y, dentro de lo posible, identificar sus pesos relativos. Este tipo de análisis debe encararse desde una metodología interdisciplinaria. El análisis exclusivamente jurista de la Administración Pública es insuficiente.

La reforma de la Administración Pública no puede tomar al sector público como si fuera un todo homogéneo. No se puede pretender reformar globalmente la Administración Pública, ya que es diversa y plural (Subirats, 1989:39). La Administración no es una gran organización, sino un conjunto de organizaciones muy diferenciadas entre sí, en función de las tareas que tienen encomendadas (MAP, 1990a:104/105).

Definir de la forma más precisa y desagregada posible los objetivos de la reforma, y diseñar de manera cuidadosa los instrumentos a utilizar, diferenciando -aunque con una visión integrada- los referentes a la administración de recursos humanos, la estructura ocupacional, el nivel y la estructura de los salarios, la capacitación, la organización administrativa, los aspectos funcionales, los procedimientos, etc. (Kritz y Lindenboim, 1989). No basta con reformar solo una de las parcelas del sistema administrativo (Carrillo y Nalda, 1992:18).

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que las administraciones públicas tienen una especificidad propia, relacionada con su origen histórico, su desarrollo, su relación con el entorno y con sus objetivos. La especificidad histórica tiene un gran peso en América Latina (Oszlak, 1978). Los problemas del aparato público, los comportamientos de la burocracia, la dinámica de las organizaciones, se hallan influidos, en alguna medida, por el desarrollo histórico de la región, su modo de inserción en el sistema económico mundial, y el papel desempeñado históricamente por la Administración Pública. Por ello, los proyectos de reforma administrativa deben contener una identificación y explicación del modo en que los factores históricos y socio-estructurales condicionan el éxito potencial de los esfuerzos por mejorar la capacidad administrativa del Estado (Pérez, 1991:178).

En el análisis de la reforma es necesario considerar esa realidad administrativa, destacando sus diferencias con las organizaciones empresariales privadas, y estableciendo los rasgos particulares que la Administración Pública latinoamericana posee. La Administración Pública puede aprender de la experiencia de la gestión del sector privado, pero no es aconsejable aplicar automáticamente sus soluciones (Metcalf y Richards, 1989:227/228; Zapico, 1993:756/757).

2.- Establecimiento de prioridades: actuaciones de corto plazo en un proyecto de largo plazo.

Debido a las dimensiones y campos de operación de la Administración Pública, el ámbito a reformar es muy amplio. La reforma, entre otras opciones, puede elegir exclusivamente objetivos con resultados a corto plazo, o proyectos globales de reformas totales. Los resultados a largo plazo de estas dos opciones son dudosos. Por el contrario, la reforma debe responder a un detenido estudio y selección de prioridades. Para ello, deberán determinarse los problemas relacionados con los principales objetivos nacionales y de mayor relevancia estratégica, que puedan incidir en la Administración Pública y

que tengan una posibilidad de cambio viable. Es decir, la estrategia de la reforma debe seleccionar esferas donde haya viabilidad política para los cambios (Kliksberg, 1989:34 y 108/115; y Metcalfe y Richards, 1989:26/27), teniendo en cuenta la seriedad del problema, si la solución está dentro de la capacidad de los administradores para llevarla a cabo, si el clima dentro de la Administración Pública es favorable para comenzar y mantener las acciones y si el apoyo público puede ser movilizado y mantenido (Baum y Tolbet, 1985:508). A partir de la década de los años 70 comienzan en casi todos los países de América Latina grandes reformas administrativas o reformas globales. Sobre las que más se ha escrito son las de Venezuela y México. La "Gran Reforma" de la Administración se dio en Venezuela en el período presidencias de Rafael Caldera (1969-1973) y en México en el período 1976/1982, durante el gobierno de López Portillo. En ambos casos el proyecto se abandonó con el cambio de presidente (Pérez Salgado, 1985:271/274).

Las reformas administrativas no pueden hacerse improvisadamente, de una sola vez y en breve espacio de tiempo. Reformar la Administración es, por el contrario, una tarea diaria. No existe una sola medida o un conjunto de ellas que consiga transformar la Administración en su totalidad. La estrategia que en esta materia recomienda la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) consiste en actuar sobre un número pequeño de elementos decisivos del problema, pero haciéndolo radicalmente, en profundidad, para que repercuta sobre los restantes (OCDE, 1988:7).

Es muy posible que los líderes de los nuevos regímenes democráticos latinoamericanos se sientan tentados a poner simultáneamente en su orden del día todos los problemas de la sociedad que no están resueltos, para maximizar el apoyo social. En ese proceso se crean grandes expectativas entre sus seguidores y se despiertan temores de los que temen ser afectados negativamente por las reformas. El deseo de conseguir cambios fundamentales en la sociedad por decisiones legislativas no tiene contrapartida en los recursos para realizar estos cambios (Linz, 1987:80/81).

Deben abordarse proyectos acotados y continuos, rechazando la "Reforma con

Mayúsculas". El proyecto de modernización debe ser un proceso permanente de adaptación, adecuación y corrección. Una estrategia incrementalista, selectiva, con numerosas acciones pequeñas orientadas en una misma dirección (Carrillo y Nalda, 1992:18; Kliksberg, 1989:108/115) ⁽¹⁵⁾. Aunque esa manera de concebirlo es menos espectacular, resulta más efectiva. La modernización debe afirmarse sobre éxitos parciales pero consolidados. Se debe abandonar la idea de concebir la reforma de la Administración como una gran operación, realizada a través de una ley, ya que es más adecuada una estrategia gradualista ⁽¹⁶⁾.

La opción por una reforma gradual no significa la simple acumulación de proyectos políticos: las actuaciones deben inscribirse en un plan de largo plazo en el cual se articulen y complementen, "lo que implica consistencia y continuidad en la aplicación de las ideas rectoras" (Martín Acebes, 1992a:26) ⁽¹⁷⁾. Tener un proyecto a largo plazo significa, por otro lado, tener una dirección clara, y contar con un equipo de trabajo, criterios y métodos prefijados.

¹⁵⁾ Así se entendió en la reforma que emprendió el gobierno del PSOE en España a partir de 1986, con el comienzo de una nueva fase en la política de la Administración Pública (que se marca con la creación del Ministerio para las Administraciones Públicas). Se abandona el tradicional enfoque reformista que concibe la reforma como una única acción, totalizadora y definitiva, aislada de la realidad económica y social del país. El cambio que se plantea es permanente y sostenido, y aplicable gradualmente, al igual que en otros países de Europa (Eguiaragay, 1993:37).

¹⁶⁾ Por ejemplo, según sus responsables, el método que se ha seguido en Uruguay después de la instalación del gobierno democrático es enfrentar la reforma administrativa con un enfoque gradualista, encarando los diversos problemas de forma paulatina, con la finalidad de ir adaptando las estructuras y el funcionamiento de la Administración a la nueva realidad (Correa Freitas, 1988:318).

¹⁷⁾ En Gran Bretaña con el gobierno de Thatcher se propuso una estrategia que evitara lo que se consideraba el error principal de intentos previos de reforma. En lugar de presentarse un gran plan se desarrolló una estrategia con dos elementos básicos. El primero consistía en establecer rápidamente numerosas iniciativas pequeñas, diseñadas para producir beneficios visibles en un corto espacio de tiempo y para demostrar que había serias deficiencias en la gestión de la Administración Pública. Las acciones se dirigieron a identificar y eliminar áreas de derroche, ineficiencia, duplicación y solapamiento. Sirvió para demostrar que algo podía hacerse. El objetivo a largo plazo eran las reformas duraderas de estructuras, sistemas, políticas de personal, actitudes y creencias fuertemente enraizadas. La solución de pequeños problemas podía realizarse en meses, pero la reforma duradera debía medirse en años (Metcalf y Richards, 1989:26, 42 y 48). Una estrategia similar es la que se utilizó en España para la modernización de las fuerzas armadas durante la transición y consolidación democráticas (Bañón, 1988).

3.- Innovación y creatividad.

La selección de prioridades debe ir acompañada de un pensamiento creativo y crítico; y es conveniente que el análisis llegue hasta la raíz de los problemas, sin quedarse exclusivamente en la superficie. A la vez que se analiza la validez de las políticas que se llevan a cabo, y no solamente los procedimientos que se utilizan.

Es conveniente que el pensamiento reformista se apoye en la utilización de la investigación aplicada a los problemas de la Administración Pública, para poder llegar al fondo de los problemas que se quieren abordar.

4.- Proyecto dirigido y consensuado.

El proyecto de modernización no debe ser impuesto a la Administración, tiene que pertenecer a los que trabajan en ella (Stowe, 1992:391/392). Si la reforma se impone crecerán los reflejos defensivos y las hostilidades internas, y cuando desaparezca la presión vertical el efecto de los cambios desaparecerá. El proceso de modernización debe ser asumido por los empleados públicos como algo propio y necesario para su desarrollo personal y profesional (Serrano Beltrán, 1991:20/21).

Es necesario que la reforma sea comprendida y asumida por la burocracia ⁽¹⁸⁾. Pero cuidando que esto no lleve al extremo contrario, en que las autoridades políticas

¹⁸⁾ El consenso en el diagnóstico e implantación fue una de las fases de la estrategia de reforma de la Administración Pública llevada a cabo por el gobierno del PSOE en España (Bañón, 1992:26/27 y 33; Martín Acebes, 1992a:27; y Subirats, 1992:8/9). Por otro lado, una parte de la estrategia de cambio de la Administración británica con el gobierno de Thatcher fue identificar un caso de reforma que fuese aceptable tanto dentro como fuera de la función pública. Así se conseguirían reformas duraderas que llevaran en un futuro a una Administración Pública mejor gestionada y más eficiente. Según sus impulsores, la reforma debía ser un proceso fundamentalmente interno. Cambios en gran escala no podían ser impuestos desde fuera, sino que requerían acciones para movilizar apoyos para el cambio del sistema desde dentro. Sin embargo, los analistas de esa reforma afirman que la necesidad de la formulación de una estrategia que atrajera un apoyo amplio en la función pública no fue suficientemente recogida. El énfasis recayó en los recortes y en la eliminación de lo superfluo. Sus efectos sobre los empleados públicos, en combinación con la postura del gobierno respecto a los sueldos, fueron desmotivantes (Metcalf y Richards, 1989:26/27, 193 y 323; Brereton, 1991).

no asuman el esfuerzo de plantear objetivos y estrategias, de esta forma quedarían expuestas a la voluntad, al criterio y al interés de los funcionarios. La modernización requiere una acción que parta del poder político, de la cúpula de la Administración y de la sociedad civil (Groisman, 1988b:7). Por otro lado, la reforma debe contar con apoyo político al máximo nivel de gobierno. Esto evita que se creen divisiones a la hora de su realización y financiación. "Es la única forma de evitar encontrarse con una unidad administrativa responsable de impulsar el cambio que se paralice por falta de apoyo financiero o por carecer de suficiente autoridad para coordinar" (Bañón, 1992:22) ⁽¹⁹⁾. El problema de la reforma de la Administración Pública ya no es un problema de técnicos, de expertos, sino de decisión política. No basta con afirmar la voluntad política de reformar la Administración, sino que se necesita el apoyo político posterior para la ejecución y puesta en funcionamiento de los cambios (Correa Freitas, 1988:320).

5.- Importancia de los recursos humanos.

La reforma necesita partir de la idea de que los recursos humanos cumplen un papel fundamental en la organización. Por un lado, son un instrumento de desarrollo, por otro, son un apoyo para la planificación e implantación de los cambios.

Los temas a considerar dentro de la política de recursos humanos son muy variados, entre ellos se pueden destacar: estabilidad y carrera administrativa, relación entre los niveles de remuneración de la Administración Pública y los del mercado laboral privado, formación y capacitación, participación, autoimagen, valores, expectativas, ética del trabajo, etc. La reforma debe orientarse a transformar la gestión de personal de tipo exclusivamente administrativo en una política de planificación, formación y desarrollo

¹⁹⁾ La propuesta de cambio de la política del subsidio de desempleo, por ejemplo, fracasó en Gran Bretaña por existir un desacuerdo entre los planificadores y los que tenían que autorizar los fondos necesarios para esa reforma. Era una propuesta ambiciosa de cambio que fracasó al ser implantada a pesar de tener el apoyo político inicial. En opinión del Tesoro británico, las economías a corto plazo tenían prioridad sobre las mejoras de eficacia y eficiencia a largo plazo (Metcalf y Richards, 1989:147/169).

de recursos humanos. La gestión de los recursos humanos debe hacerse de manera instrumental, ya que no es un fin en sí misma. Hay que potenciar la gestión de recursos humanos, pasar de la función tramitadora, de papeleo, a una función de ajuste de demanda y oferta de servicios, y de preparar procedimientos de selección y provisión de puestos (Serrano Beltrán, 1991:20).

Dentro de la política de personal hay que hacer especial referencia a la formación. Esta es un instrumento fundamental para la profesionalización del personal y la mejora de los servicios (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991a:28), a la vez que coadyuva a conseguir una nueva cultura administrativa (Nalda, 1992) ⁽²⁰⁾.

6.- Establecimiento de una política de gestión administrativa nacional.

El factor tecnológico es fundamental en la producción de bienes y servicios públicos, entendiendo "tecnología administrativa" como las habilidades, conocimientos y procedimientos utilizados para la provisión de bienes y servicios (Hope, 1984:17). La estructura organizativa y los procedimientos administrativos son los dos aspectos tecnológicos más importantes para el rendimiento de la Administración Pública.

Por ello, la reforma debe contar con una tecnología administrativa (o con un grupo de ellas) coherente con el tipo de problemas a resolver, con las características

²⁰⁾ En España, la importancia de la formación en el proceso de modernización de la Administración Pública quedó reflejada en el Estudio Delphi (análisis de opinión sobre diversos temas de la gestión pública, basado en la emitida por informadores cualificados de la Administración -sobre todo directores y subdirectores generales-), donde el 92,5% de los informadores atribuye a la formación un papel estratégico esencial para el cambio de la Administración (MAP, 1990b), y en las "Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado" (MAP, 1990a), donde se aborda el área de formación como uno de los mecanismos básicos del desarrollo de la modernización, dentro de la política de recursos humanos (Richart, 1993:259). Así se entendió también en otros países. En Uruguay, por ejemplo, desde 1986 la reforma administrativa contó con una política intensiva de capacitación de los administradores públicos de diversos niveles (pero sobre todo de los altos cargos), con la asistencia técnica de la Escuela Nacional de Administración de Francia, tal como lo reconoce el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia (Correa Freitas, 1988:331). El énfasis en la formación de los niveles superiores de la Administración como parte de la reforma administrativa también estuvo presente en el proceso de reforma de Venezuela (Gabaldon, 1988:354; Blanco, 1990:249).

particulares de cada país y relacionada con el contexto (Hope, 1984:17). Por eso es necesario una política nacional en el campo de la tecnología administrativa.

En primer lugar habrá que estudiar la capacidad tecnológica nacional: preparación de recursos humanos para la investigación, desarrollo y aplicación de tecnologías administrativas, la obtención de asignaciones presupuestarias, la programación de infraestructuras de documentación e información adecuadas, la relación entre los investigadores y los usuarios, etc. En segundo lugar deberá articularse un proceso que complemente la producción nacional con la transferencia de tecnología desde el exterior, siempre teniendo en consideración que la investigación y desarrollo no producen resultados a corto plazo. Esto no quiere decir que la moderna tecnología no sea adecuada para los países menos desarrollados, y que éstos tengan que conformarse con algo inferior, ya que esto llevaría a una perpetua brecha tecnológica. La brecha entre países en desarrollo y países desarrollados es económica, no tecnológica, por lo que intentar eliminar esa brecha utilizando la tecnología más avanzada es una estrategia errónea (Hope, 1984:17).

Por otro lado, hay que romper el "mito de la neutralidad tecnológica". Hay tecnologías coherentes con el autoritarismo y otras con valores democráticos (Kliksberg, 1989:35/36).

7.- Apoyo social y participación ciudadana.

Es preferible que la estrategia de la reforma cuente con un amplio apoyo social para impulsar las transformaciones propuestas, buscando un consenso de las fuerzas políticas y el apoyo de la opinión pública (Kliksberg, 1989:34/35). Se debe recabar la percepción de los directivos, recoger la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones políticas y sociales, para detectar los apoyos y resistencias al proyecto de cambio, a la vez que emitir información a lo largo del proceso de reforma, destinada a la ciudadanía en general y a los empleados públicos en particular. Esto crea expectativas, y estas

expectativas coadyuvan al cambio de actitudes y de valores (Bañón, 1992:28). La información es de gran importancia, tanto para la implantación de la reforma como para el seguimiento y evaluación de los resultados (Viñas, 1994).

Paralelamente a lo anterior, contar con el apoyo de los ciudadanos, la "clientela" de la Administración Pública, para la elaboración y puesta en marcha de las reformas, es un hecho que facilita la viabilidad de la reforma emprendida.

Es necesario examinar las características de la relación usuario-Administración Pública, e intentar la participación efectiva de la ciudadanía en la gestión organizativa pública y en los procesos reformistas. Se requiere, para ello, establecer sistemas que institucionalicen la participación, a la vez que comunicar a la ciudadanía las acciones, a través de anuncios en los medios de comunicación (canales de información y comunicación hacia adentro y hacia afuera de la administración). El objetivo es obtener legitimación para el proyecto (Bañón, 1992:26/27).

8.- Cooperación internacional.

Se deben conocer los anteriores intentos de reforma administrativa, sus éxitos y fracasos, no sólo las experiencias nacionales del pasado, sino también las de otros países.

Los procesos de reforma pueden aprovechar los avances y experiencias que, sobre temas y problemas similares a los que se quieren abordar, ya han sido objeto de estudio en otros países. Con la cooperación se ahorran esfuerzos y se acortan tiempos.

La mayoría de los países han llevado a cabo intentos reformistas. Se pueden evaluar sistemáticamente estas experiencias, y hacer un análisis comparativo. Se llegará, así, a conclusiones sobre los obstáculos principales y sus causas. También se pueden localizar programas exitosos, empleables, en su totalidad o en parte, por otros países. Por ello, deben institucionalizarse canales de intercambio de información y documentación.

También se pueden abordar actuaciones conjuntas, con las modalidades nacionales

específicas de cada caso. Esto puede ser de gran productividad, ya que permite conseguir economías de escala, por ejemplo en la investigación y en la cooperación técnica.

Se puede conseguir, de este modo, la transferencia de experiencias y tecnologías exitosas en contextos similares a los que se quiere aplicar.

9.- Analizar las posibilidades económicas.

En un contexto de escasez de recursos públicos, conocer las posibilidades económicas con las que se cuenta para la reforma de la Administración Pública es fundamental. Es necesario hacer proyectos de políticas adecuadas a los recursos económicos con los que se cuenta o con los que se prevé contar, pero sin olvidar que para gestionar el cambio se necesita a corto plazo una inversión importante. A largo plazo pueden producirse ahorros, por lo que podemos afirmar, junto con dos autores que analizan la reforma administrativa en Gran Bretaña: es necesario -a veces- "gastar para ahorrar". Es decir, para cosechar beneficios a largo plazo puede ser necesario aumentar el gasto a corto plazo (Metcalf y Richards, 1989:149, 226 y 317).

C.- Vigencia de estas tendencias en los modelos de cambio de América Latina.

La actual situación económica y política de América Latina exige una reforma de la Administración Pública acorde con los retos planteados. El enfrentamiento de la crisis económica y el establecimiento de regímenes democráticos estables, dependen, en gran parte, de la realización en la Administración Pública de las transformaciones de fondo necesarias para que pueda constituirse como un punto de apoyo.

El esfuerzo debe orientarse hacia la adecuación del aparato burocrático a la necesidad de enfrentar la crisis; maximizar la productividad del sector público; aumentar las posibilidades de gestionar con eficiencia programas como los sociales; asegurar la transparencia de las actuaciones de la Administración, el control social de las mismas,

la participación de los ciudadanos en la gestión, el funcionamiento democrático de sus estructuras internas...

La eficiencia organizativa está ligada a organizaciones altamente participativas, flexibles, con capacidad de adaptación a un entorno cambiante, que favorezcan las comunicaciones horizontales. La idea de dirección unipersonal, "desde arriba", es reemplazada por el concepto de "equipo directivo", instrumento capaz de gestionar lo complejo. Esta imagen de organización eficiente vulnera la visión autoritaria, vertical y cerrada, presente en el pensamiento y en la práctica administrativa tradicional.

Por ello, las estrategias ortodoxas de reforma de la Administración Pública no resultan las más adecuadas. Deben tenerse en consideración los elementos del nuevo enfoque de la reforma, aunque con un estudio previo de la oportunidad y la adecuación de cada uno de ellos, en función de las características históricas y culturales de cada país.

Esta necesidad de transformación de la Administración Pública se planteó con la transición en Argentina de un régimen autoritario a un régimen democrático, con la llegada al poder de la Unión Cívica Radical en diciembre de 1983. Por esta razón, este capítulo se presenta como un marco teórico para el capítulo que analiza la reforma de la Administración Pública (capítulo VIII).

SEGUNDA PARTE

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el campo de las investigaciones sobre políticas públicas, un tipo de estudio interesante es el que parte de la descripción y análisis de los discursos de políticos y gestores en el o los gobiernos del período investigado, puesto que las referencias a la legitimidad del gobierno y al papel asignado al Estado que ellos realicen tienen relación con las políticas públicas que ese gobierno lleve a cabo.

Entre "lo dicho" en los discursos y las políticas públicas realizadas se encuentran -por un lado- lo "no dicho", y -por otro- el proceso de toma de decisiones (conflictos y acuerdos, presiones internas y externas, etc.) previo a la implantación de cualquier política ⁽¹⁾. Estudiar los dos polos del proceso, la declaración de intenciones ("lo dicho") y las políticas públicas realmente llevadas a cabo, permite contestar una serie de preguntas sobre la realización de políticas públicas, y plantear otras nuevas. En concordancia con esto, el objetivo principal de esta Segunda Parte es investigar los principios en los que una organización puede basar su legitimación, y -a continuación- aplicar esos principios al caso argentino, contrastando el gobierno autoritario del "Proceso de Reorganización Nacional", y el gobierno democrático de la Unión Cívica Radical (capítulo V).

Este análisis permite hacer comparaciones entre los dos gobiernos, y sirve de base para encuadrar el estudio comparativo sobre las políticas públicas realizadas, contrastando las intenciones de actuación con las políticas públicas efectivamente ejecutadas. La comparación entre las intenciones y las políticas públicas llevadas a cabo se realiza en los capítulos VI, VII y VIII, al desarrollar un análisis funcional del gasto público de cada uno de los gobiernos, de la distribución del empleo público mientras ejercían el poder, y de la reforma de la Administración Pública que realizaron.

¹⁾ Es importante lo que el lenguaje dice, y lo que el lenguaje oculta, pero también lo que el lenguaje "traiciona". Es decir, el lenguaje revela lo que no pone de manifiesto, lo que se oculta detrás de lo que se dice o no se dice. De esta forma, el lenguaje explica el contexto del que ha surgido, el "juego" en el que adquiere sentido. "Y así, el lenguaje nos ayuda (...) a comprender la realidad misma de la que forma parte inalienable" (Del Águila y Montoro, 1984:13).

Pero, como afirman Oszlak y O'Donnell (1976:33/34), si nos limitamos a estudiar las políticas estatales prescindiendo del proceso social del que son parte, podríamos llegar a conclusiones mucho más "manejables y formalizables", pero disminuiríamos el interés teórico de la investigación. Consecuentemente, antes de comenzar el estudio de las políticas públicas se sitúan éstas en su contexto, es decir, se considera el conjunto de factores externos al objeto específico de investigación (las políticas públicas). La toma de posición por parte del Estado y de los sectores sociales, su movilización o desmovilización en diferentes momentos históricos, las redefiniciones de los problemas y sus modos de resolución, constituyen una parte esencial del estudio de políticas públicas. Por ello, en el capítulo IV se explica de forma sucinta la crisis del régimen militar y la forma en que las estrategias de los diversos actores influyeron en el proceso de toma de decisiones y la implantación de determinadas políticas públicas durante el período estudiado.

Previamente, en el capítulo III se desarrolla el marco teórico del análisis de las políticas públicas, con la intención de introducir los conceptos que serán utilizados en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO III

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

"Policies are continuously transformed by implementing actions that simultaneously alter resources and objectives (...). It is not policy design but redesign that goes on most of the time (...). Implementation is evolution (...). When we act to implement a policy we change it" (Majone y Wildavsky, 1978:109, 111, 114).

A.- Un marco para el análisis de las políticas públicas.

Para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas a través de las cuales un problema público puede pasar ⁽²⁾:

a. Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. Implica la identificación

²⁾ La división en etapas del proceso de las políticas públicas es un ejercicio teórico para el análisis, por eso diferentes autores presentan un número distinto de etapas, que pueden ir desde las cinco de Jones (1980) y Starling (1988), hasta las 9 que aquí se presentan, siguiendo a Hogwood y Gunn (1991).

y anticipación de los problemas u oportunidades de intervención pública que sugieren la necesidad de actuar. Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, las cuales -una vez identificadas- deben ser conseguidas a través de una acción pública (Jones, 1984).

b. Clasificación de los problemas o filtración de problemas. Una vez que un problema ha sido identificado y se considera que una decisión es necesaria, la cuestión que surge es cómo esa decisión debe ser tomada: ¿debe ser dejada al proceso político y administrativo normal o debe realizarse un análisis específico?. Esta etapa suele ser desatendida en los procesos de realización de políticas públicas, pero si la filtración de problemas se realiza, implica efectuar una elección consciente con criterios explícitos sobre los asuntos que deben ser tratados con la capacidad analítica disponible en la organización.

c. Definición de problemas. Una vez que un problema o asunto público ha sido identificado, normalmente se requiere una posterior definición. Esto puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis "objetivo". Frecuentemente, lo que se define como "un problema" es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados. Cuando es posible, los problemas deben ser medidos a la vez que identificados, ya que hay diversas ventajas en la cuantificación. De todas formas, la identificación de un problema no significa que el mismo existe, se debe intentar explicar cómo ha surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.

d. Previsión (análisis de prospectiva). Frecuentemente es posible y necesario prever cómo una situación se va a desarrollar. Puede ser incluso de utilidad especular sobre posibles alternativas, dando diferentes supuestos sobre el desarrollo de los problemas y las políticas públicas.

e. Establecimiento de objetivos y prioridades. El establecimiento explícito de objetivos es frecuentemente olvidado o eludido en el proceso de realización de políticas públicas. Un enfoque más analítico debe enfrentarse a dos cuestiones: qué es lo que se está tratando de hacer y cómo se sabrá cuando se haya hecho. Debido a que generalmente

existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores limitantes más importantes. En las organizaciones o programas grandes y con múltiples propósitos puede ser necesario también examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados. De todas formas, la indefinición de objetivos en las políticas públicas no siempre tiene consecuencias negativas, ya que esa misma libertad de movimientos puede, a veces, resultar positiva desde el punto de vista de la obtención de resultados (Blau, 1973).

f. Análisis de las alternativas. Generalmente existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar un objetivo (o conjunto de objetivos). Las alternativas son las posibles líneas de acción que pueden contribuir a conseguir los objetivos y, de esta forma, a la resolución de un problema público. De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas, y los apoyos que se conseguirían para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas. Una crítica común es que sólo las opciones que tienen apoyos dentro de la organización son consideradas, pero que un análisis más independiente ayudaría a identificar un número más amplio de posibilidades.

g. Implantación de políticas, seguimiento y control. Cuando una opción surge de la fase anterior es generalmente necesario formular y comunicar la política pública resultante y diseñar con más detalle el programa. La implantación debe ser vista como una parte del proceso de políticas públicas, ya que la interacción entre la elaboración y la implantación de políticas es generalmente muy compleja. Para una implantación efectiva es esencial que los posibles problemas se consideren antes que la implantación, y que los procedimientos adecuados sean diseñados en el programa. Una vez que una política, y los programas relacionados con la misma, está en marcha, suelen existir intentos de realizar un seguimiento de su progreso para verificar si la ejecución real se ajusta a la prevista. En la práctica, el seguimiento puede ser inespecífico y sin estructuración, o puede ser riguroso y analítico. Un enfoque más analítico implica comparar los progresos reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra

que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación.

h. Evaluación y revisión. En cierto punto puede realizarse una revisión de la política. Esta pueda implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. Las consecuencias de una actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes de que se realice. Además, no todas las consecuencias de una actuación pública fueron intencionadas o anticipadas. La información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes y después de que la misma haya sido llevada a cabo. La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación, sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba. La evaluación debe considerar también si la política todavía merece ser ampliada o debe ser reducida, o incluso terminada.

i. Mantenimiento, reemplazo o terminación de políticas. Generalmente es difícil terminar o reemplazar una política, incluso si se ha decidido hacerlo (Behn, 1978; De León, 1987). Las posibilidades de un reemplazo o terminación de una política aumentan si esa posibilidad fue diseñada desde el comienzo. El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la consecución de los objetivos. La información sobre el cumplimiento de una política pública puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar los problemas públicos (Dunn, 1981:44/45).

Hay que señalar que esta lista no pretende ser una descripción de lo que realmente le pasa a cada problema o asunto público, más bien es un marco para organizar la comprensión de lo que pasa y no pasa. El proceso de las políticas públicas puede no estar acabado. Por otro lado, las líneas divisorias entre las diferentes etapas

son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden superponerse, cambiar su secuencia cronológica o no aparecer nunca a lo largo del proceso (Hogwood y Gunn, 1991:4/10 y 24).

1.- Características y estructuración del problema.

Mucha gente cree que los problemas públicos son condiciones objetivas cuya existencia puede ser establecida simplemente con la determinación de los "hechos". Esta visión ingenua sobre la naturaleza de los problemas públicos falla porque no reconoce que los mismos hechos son muchas veces interpretados de una forma marcadamente diferente por los distintos actores públicos. Por lo tanto, la misma información puede originar definiciones y explicaciones conflictivas sobre un problema. Esto no se debe sólo a que los hechos son inconsistentes (como generalmente son) sino a que los analistas de políticas públicas, los decisores públicos y otros actores tienen supuestos diferentes sobre la naturaleza humana, el gobierno y las posibilidades de cambio social a través de las actuaciones públicas. De alguna forma los problemas públicos dependen de quien los defina (Dunn, 1981:97).

El análisis de políticas públicas es una ciencia social aplicada que usa la razón y la evidencia para clarificar, valorar y recomendar soluciones para problemas públicos. Además de usar la razón y la evidencia, sigue ciertos procedimientos en un esfuerzo por producir razonamientos racionales sobre políticas públicas. El análisis de políticas públicas es una ciencia social aplicada que usa múltiples métodos de investigación y razonamiento para producir y transformar información relevante sobre políticas públicas que puede ser utilizada en la escena política para resolver problemas públicos (Dunn, 1981:34/35).

Por ello, no hay que dar por supuesto ningún problema público, ya que el sentido

común es de poca ayuda cuando nos enfrentamos con temas tan complejos como los problemas públicos. De hecho, hay que señalar cuatro importantes características de los problemas públicos:

a. **Interdependencia.** Los problemas públicos de un área frecuentemente afectan a problemas de otras áreas. Los problemas públicos no son independientes, son parte de un sistema de condiciones externas que producen insatisfacción a diferentes segmentos de la comunidad. Los problemas difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico (es decir, un enfoque que separe los problemas en diversos elementos o partes), ya que es raro que un problema pueda ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque holístico, es decir, un enfoque que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

b. **Subjetividad.** Las condiciones externas que hacen que un problema aparezca es definida, clasificada, explicada y evaluada de forma selectiva. Aunque por un lado los problemas pueden ser objetivos (por ejemplo, la contaminación del aire puede ser definida en términos del nivel de gases y partículas en la atmósfera), los mismos datos pueden ser interpretados de diferentes formas. En el análisis de políticas públicas no hay que confundir situaciones problemáticas con problemas públicos, ya que éstos son construcciones mentales que aparecen al transformar la experiencia a través de los juicios humanos.

c. **Artificialidad.** Los problemas públicos sólo son posibles cuando los seres humanos hacen juicios sobre la conveniencia de alterar alguna situación problemática. Los problemas públicos son producto de los juicios humanos subjetivos, son construcciones sociales, mantenidos o cambiados socialmente. No existen de forma separada de los individuos o grupos que los han definido, lo que significa que no son estados naturales de la sociedad.

d. **Dinámica.** Existen tantas soluciones diferentes para un problema como definiciones de ese problema. Las soluciones de los problemas pueden quedar obsoletas incluso si los

problemas a los que se refieren todavía están vigentes (Dunn, 1981:99/100).

2.- Establecimiento de objetivos y prioridades.

En el momento de establecer objetivos y prioridades para una actuación pública, un problema que puede plantearse es el de la multiplicidad de objetivos entre políticas o entre instituciones gubernamentales, sobre todo por la confusión potencial que puede crearse con objetivos incompatibles o contradictorios. También pueden surgir problemas por la multiplicidad de objetivos si estos son compatibles pero competitivos. En este caso, los miembros de la organización se encuentran con la necesidad de seleccionar entre ellos o establecer una jerarquía entre objetivos igualmente deseables pero para los que no hay recursos suficientes. Esta dificultad es intrínseca a la situación de recortes de los gastos públicos, pero nunca está ausente de las administraciones públicas.

Los gobernantes generalmente encuentran difícil este tipo de elección, ya que cualquier opción que se escoja decepcionará a algún grupo de intereses o de votantes.

El "deseo" de elegir es importante, pero puede no estar presente. Igual de importante es el "poder", no sólo de elegir, sino de hacer prevalecer la opción elegida. Esto último depende de una combinación entre legitimidad y algún tipo de control sobre los apoyos económicos, sociales o coercitivos. Además se necesita la "capacidad técnica" para elegir, que puede ser subdividida en la posesión de datos adecuados, criterios, procedimientos, recursos humanos con conocimientos y capacidades adecuados y medios técnicos (Hogwood y Gunn, 1991:164/170).

3. La formulación de las políticas públicas en países en desarrollo.

En general, todas las estructuras de formulación de políticas en las sociedades modernas tienen una característica común: el papel central del ejecutivo, que está formado por los políticos de más alto nivel que constituyen el Consejo de Ministros (o,

en algunos países no democráticos, los órganos más altos del partido o de las fuerzas armadas) y por los empleados públicos de más alto nivel, que ocupan los altos cargos de la burocracia. Igualmente, los grupos de interés juegan un papel importante en la formulación de las políticas públicas. La diferencia principal en el proceso de formulación de políticas públicas entre los países democráticos y no democráticos es que los individuos y los legisladores electos tienen un papel más importante en los primeros. Aunque los resultados de esta diferencia son importantes, de ella no resultan diferencias relevantes en la estructura y en el proceso de la formulación de políticas públicas (aunque, evidentemente, el contenido de esas políticas puede ser diferente en cada uno de los regímenes políticos debido a una diferencia en los valores y los objetivos, como se analizará en los capítulos siguientes). De todas formas, también existen diferencias en los detalles del sistema de formulación de políticas entre distintos países democráticos (Dror, 1989:91).

Según Dror (1989:106) y Eisenstadt (1967:221), en los países en vías de desarrollo las características principales del proceso de formulación de políticas públicas están determinadas por la inercia, los modelos previos a la independencia (en países con independencia reciente), por la imitación de los países desarrollados y por los modelos de trabajo personal de la nueva élite política. El sistema de formulación de políticas cambia algunas veces radicalmente por revoluciones ideológicas o por golpes de Estado, pero no por una evaluación o rediseño sistemáticos.

Cuando no hay cambios revolucionarios en las personas que formulan las políticas públicas, una paradoja es que casi todos los países en vías de desarrollo son extremadamente conservadores sobre los modelos de formulación de políticas públicas, pero intensamente predispuestos a un cambio social radical. Las mismas personas que no dudan en eliminar tribus o etnias enteras para cambiar los modelos de acción social no pueden cambiar sus propias formas de trabajo y reorganizar su pequeño círculo de colaboradores para mejorar la calidad de la formulación de las políticas públicas. Puede

que hagan cambios formales en la estructura o en los procedimientos, pero esto tiene muy poco efecto, si es que tiene alguno, sobre la formulación de las políticas.

Los objetivos finales casi nunca se establecen explícitamente, y suelen ser indeterminados e inconsistentes. Por otro lado, los efectos a corto y largo plazo no se distinguen claramente entre sí. Esta situación es causada quizás por un borroso e inconsistente sentido del tiempo que permite que los efectos a largo plazo se vean como algo muy cercano (Dror, 1989:108).

B.- La implantación como parte del proceso de elaboración de las políticas públicas.

Tradicionalmente, los analistas de políticas públicas no han dado importancia a los problemas posteriores a la promulgación de un programa, ya que lo veían como una administración racional e imparcial. Esta actitud refleja la creencia en la división entre el papel del legislativo (que es formular políticas) y el papel del ejecutivo (ejecutar los deseos del legislativo).

Es a partir de la década de los años 70 que los científicos sociales se interesan por el proceso de implantación, aceptando que es parte del largo proceso de elaboración de políticas públicas. Con anterioridad, su atención se centraba en el momento de la elección entre una política u otra. Lo que pasaba después era aparentemente de poco interés para los científicos sociales, ya que era el campo de otros especialistas: los administradores o gestores públicos. Desde la publicación del libro "Implementation" de Pressman y Wildavsky (1974) han surgido una serie de libros y artículos que se interesan por la implantación como un elemento clave del estudio de las políticas públicas. Una razón por este cambio en el foco de interés fue el descubrimiento, especialmente en Estados Unidos, que muchas de las medidas introducidas por la Administración en la década de los años 60 representaron en la práctica cambios relativamente pequeños. Se alegaron u observaron fallos en la implantación de políticas relativas a la regeneración

urbana, desarrollo rural, empleo, control de la contaminación y reestructuración industrial. Cada vez quedaba más claro que los gobiernos eran mejores legislando que consiguiendo los cambios deseados, y la búsqueda pronto se orientó a lo que se llamó "la brecha en la implantación".

Dentro de lo que se puede llamar "políticas fallidas" es útil distinguir entre "no implantación" e "implantación infructuosa". En el primer caso, una política no se pone en funcionamiento como se pretendía, quizás porque lo que estaban implicados en su ejecución no han cooperado o han sido ineficientes, o quizás porque sus esfuerzos no pudieron superar obstáculos para la implantación efectiva sobre los que tenían poco o ningún control. La "implantación infructuosa", por otro lado, ocurre cuando una política es llevada a cabo en su totalidad y las circunstancias externas no son desfavorables, pero, a pesar de todo, la política no consigue los productos o efectos deseados. En algunos casos, por supuesto, la política puede fallar en las dos dimensiones. Un ejemplo de este último caso en Estados Unidos fue la base del estudio pionero de Pressman y Wildavsky mencionado.

En este tipo de estudios las razones de los fallos aparecen con naturalidad. Resumidamente, generalmente se afirma que una política falla por una o más de las siguientes tres razones: mala ejecución, mala política o mala suerte. Si la política se implementa ineficazmente, esto será interpretado por los iniciadores de la política como "mala ejecución". O éstos y los responsables de la implantación pueden ponerse de acuerdo en que las circunstancias externas fueron tan adversas que si la política falló no fue la culpa de nadie, sólo "mala suerte". La razón menos frecuentemente ofrecida (al menos de forma abierta) para explicar los fallos en las políticas es que la política en sí misma era mala, o sea, que se basó en información inadecuada, razonamientos incorrectos o supuestos no realistas.

En este nivel de análisis debe asumirse que no hay una división profunda entre la formulación de las políticas y su implantación. Por un lado, lo que suceda en la fase de implantación puede influir en los efectos reales de la política. Y, por el otro lado, la

probabilidad de una política exitosa aumentará si en la fase del diseño de la política se dedica tiempo a pensar sobre los potenciales problemas en el momento de la implantación (Hogwood y Gunn, 1991:196/198).

Los modelos descriptivos en la elaboración de políticas públicas se desarrollaron desde las desviaciones observadas en los modelos ideales de racionalidad ⁽³⁾. Para estudiar cómo las políticas se llevan a cabo se puede actuar de la misma forma: El modelo para una implantación ideal consta de las siguientes precondiciones:

a. Las circunstancias externas a las unidades organizativas implantadoras no imponen constricciones paralizantes.

b. El tiempo y los recursos suficientes están disponibles para los programas. Esta condición parcialmente se sobrepone a la primera, ya que aquéllos se pueden presentar como constricciones externas. Pero a veces políticas que son física y políticamente factibles pueden no conseguir los efectos deseados. Una de las razones es que se suele esperar mucho en un corto espacio de tiempo, especialmente cuando están implicadas conductas o actitudes. Otra razón es que a veces los políticos quieren conseguir los objetivos, pero no por los medios que han sido previstos, ya que las restricciones presupuestarias pueden ahogar los recursos necesarios.

c. Los recursos están a disposición cuando se necesitan. No solamente pueden existir restricciones sobre el conjunto de los recursos, sino que, en cada etapa del proceso implantador, la combinación de recursos apropiada debe estar realmente disponible. En la práctica, suele presentarse un "cuello de botella" cuando una combinación de dinero,

³⁾ Sobre los modelos descriptivos de elaboración de políticas públicas, véase: Allison (1969, 1971), Caiden (1982:64/70), Dror (1989:129/213 y 302/303, 1971:263), Hogwood y Gunn (1991:44/53), Lindblom (1959:79/88, 1965, 1968), Lowi (1967), Simon (1957, 1960, 1983), Simon y March (1958).

mano de obra, tierra, medios técnicos y edificios tienen que existir conjuntamente.

d. la política que se va a implantar se basa en una teoría de causa-efecto válida. Algunas veces las políticas son ineficaces no porque están mal implantadas, sino porque son malas políticas. Es decir, la política puede estar basada sobre un razonamiento inadecuado del problema que tiene que ser resuelto, su naturaleza, sus causas y remedios. Toda política incorpora una teoría de causa-efecto, y -si la política falla- puede ser la teoría subyacente la que falla, y no su ejecución. El detallado estudio de caso desarrollado por Pressman y Wildavsky se refería a un programa fallido a finales de la década de los años 60, el cual tenía el objetivo de crear empleo para las minorías en la sociedad californiana de Oakland. El programa proveía fondos para obras públicas y para préstamos al sector privado con la esperanza de que (a) los inversores aprovecharían la oportunidad, (b) creándose nuevos puestos de trabajo que (c) serían ocupados por mexicanos y negros. El programa consiguió sus objetivos en muy pequeña medida. Muy pocos préstamos fueron solicitados y algunas obras públicas no fueron llevadas a cabo. Incluso cuando los fondos fueron gastados como se había planificado el incremento del empleo de las minorías fue pequeño. Una de las conclusiones de Pressman y Wildavsky es que el programa se basó en una teoría inadecuada sobre la creación del trabajo. El fallo de esta política fue -al menos en parte- un fallo de su diseño. Este estudio pionero sentó las bases para muchas de las investigaciones posteriores sobre implantación de políticas.

Aquella investigación se centró en los factores que la distinguirían de los análisis sobre implantación anteriores: (a) Un interés explícito en la evaluación de políticas y en las conductas políticas, examinando hasta qué punto eran alcanzados los diferentes objetivos políticos, y las razones de su cumplimiento. (b) La atención sobre la multitud de actores públicos y privados relacionados con la implantación, en vez de interesarse exclusivamente en una agencia pública y su contexto más cercano. (c) Un cuidadoso análisis sobre los supuestos (generalmente implícitos) que se encuentran detrás de las decisiones políticas (Mazmanian y Sabatier, 1989:4/5).

e. La relación entre causa y efecto es directa y hay pocas variables intervinientes, si es que hay alguna. Incluso de las líneas generales de la política de Oakland apuntadas, se entiende que la teoría subyacente a la política era más compleja que una simple "si 'x' entonces 'y'", y que la cadena de causa-efecto se extendía a "si 'x' entonces 'y', y si 'y' entonces 'z'". Pressman y Wildavsky argumentaron que las políticas que dependen de una larga secuencia de relaciones de causa-efecto tienden a romperse, ya que la implantación se vuelve más compleja. Cuando más larga es la cadena más posibilidades hay de que uno de los eslabones esté mal planificado o sea mal ejecutado.

f. La relación de dependencia sea mínima. Esta condición para la "implantación perfecta" requiere que haya una única unidad organizativa implantadora, que la misma no necesite depender de otras para conseguir el éxito de la política, y que si otras instituciones están involucradas, que la relación de dependencia sea mínima en número y en importancia. En la práctica generalmente la implantación requiere no solamente de una serie de eventos eslabonados (como se vio en el punto anterior) sino de acuerdos para cada evento entre un cierto número de participantes, por lo que la probabilidad de que se consiga el efecto previsto es reducida. En nuestros días es bastante raro que en la implantación de un programa público esté implicado sólo un departamento gubernamental y que afecte sólo a un grupo de ciudadanos. Por el contrario, es más frecuente que intervengan una red de autoridades locales, ministerios y comisiones, asociaciones voluntarias y grupos organizados.

g. Existe entendimiento y acuerdo sobre los objetivos. La condición es que tiene que haber un entendimiento y un acuerdo sobre los objetivos a alcanzar y que esas condiciones deben existir a lo largo de todo el proceso implantador. Incluso si los objetivos han sido entendidos y aceptados en un principio, esto no implica que esta situación vaya a persistir a lo largo de la existencia del programa, ya que los objetivos pueden ser reemplazados, multiplicados, expandidos o desplazados. Cualquiera de estas

situaciones puede complicar el proceso implantador. Aquí también se daría el caso de que fallos que aparentan estar ocasionados por la ejecución de la política pueden deberse a fallos en otras fases del proceso de las políticas públicas.

h. Las actividades están completamente especificadas en la secuencia correcta.

i. La comunicación y la coordinación son perfectas. La precondition es que tiene que haber una perfecta comunicación y coordinación entre los diferentes elementos o instituciones involucradas en el programa.

j. Los que tienen autoridad pueden demandar y obtener obediencia perfecta. Cuando la implantación implica innovación y gestión para el cambio puede haber una alta probabilidad de desconfianza, oposición o resistencia de los individuos, grupos o intereses afectados, especialmente si se ha contado con poco tiempo para las explicaciones y las consultas o si experiencias previas de cambio han sido desafortunadas (Hogwood y Gunn, 1991:198/206).

Sobre los factores que causan la diferencia entre el proceso de formulación de políticas públicas ideal y el real, los datos y las teorías disponibles sugieren que la diferencia puede explicarse por cuatro conjuntos de factores principales: (a) *Considerables dificultades para mejorar el proceso de formulación*; (b) *ideologías que se oponen a la innovación*, (c) *intereses personales* y (d) *la inercia de los individuos y de las organizaciones sociales*.

Según Dror, los tres últimos factores requerirían un libro por sí mismos, pero se pueden apuntar ciertas cosas de interés:

(a) Las ideologías que se oponen a la innovación tienen diferentes formas, algunas de ellas se basan en creencias determinísticas, según las cuales cualquier esfuerzo para

cambiar la realidad es inútil. Algunas ven la situación presente como una expresión de la mejor situación posible, por lo que cualquier intento por cambiarla es sacrílego. Una ideología conservadora diferente sigue a Edmund Burke, y afirma que las instituciones sociales expresan la sabiduría acumulada de muchas generaciones, y no deben ponerse en peligro con acciones precipitadas. Estas ideologías generalmente están (aunque no necesariamente) relacionadas con intereses personales y el prejuicio general en los seres humanos y las organizaciones sociales contra la innovación, que está bien expresado en el dicho "mejor malo conocido que bueno por conocer".

(b) En situaciones más concretas, gran parte de la resistencia a la innovación, incluyendo las mejoras en la formulación de las políticas, está al menos parcialmente inspirada en razones más prosaicas y menos idealistas, es decir, en intereses personales en mantener el "status quo". Las mejoras en la formulación de las políticas públicas no son una cuestión técnica ni son neutrales en relación al poder social o a la distribución de costos y beneficios. Cualquier cambio en los recursos, los productos, las estructuras o los procesos implican cambios en las influencias y beneficios de ciertas personas y grupos quienes, por consiguiente, se resistirán a cualquier cambio que, según sus percepciones, tenga efectos no deseados sobre su posición actual.

(c) Más importante que los dos factores apuntados es la inercia de las organizaciones sociales y los individuos. Muchos estudios han indicado que casi todas las personas en la mayoría de los casos se resisten fuertemente al cambio, especialmente cuando los cambios van a ser en instituciones que tienen un significado emocional o ideológico, como es el caso de gran parte de los componentes del proceso de formulación de políticas públicas. Aunque, por supuesto, algunas personas y organizaciones sociales están fuertemente en favor del cambio (Dror, 1989:123/124).

El desafío del análisis de la implantación de políticas públicas es aprender de la experiencia y evitar problemas similares en programas públicos futuros (Mazmanian y Sabatier, 1989:2; Feinstein, 1994).

Todos los programas públicos tienen una característica común: si se conocen los objetivos establecidos por el Congreso, la Corte Suprema o el presidente generalmente sólo se tiene una idea general de qué es lo que realmente hará el departamento público responsable de realizar el programa y si conseguirá la cooperación y la aceptación de las personas afectadas por el mismo. Comprender qué es lo que realmente pasa después de que un programa es promulgado o formulado es el objetivo del análisis de la implantación de políticas: las actividades que ocurren después de la emisión de las directivas de las autoridades públicas, entre las que se incluyen los esfuerzos para administrar y los impactos sobre la gente y los acontecimientos. Esta definición no sólo comprende la conducta de los empleados públicos responsables del programa y la aceptación de la población objetivo, sino también la red de fuerzas políticas, económicas y sociales que -directa o indirectamente- presionan sobre la conducta de los implicados y el impacto -intencionado o no- del programa.

Las decisiones políticas son elaboradas y frecuentemente modificadas en el proceso de implantación. Además, puede haber ocasiones en que la distinción entre formulación e implantación esté bastante borrosa. Por ejemplo, cuando la decisión política original es ambigua y vagorosa fuerza realmente a los implantadores a formular una política si tienen que llevarla a cabo. Otro caso problemático es cuando la formulación de una política razonable y coherente implica numerosos intercambios entre legisladores, jueces y administraciones públicas a lo largo de varios años. Un tercer caso es cuando desde la experiencia de un pequeño programa se quiere llevar a cabo una política mayor.

Sin embargo, existen diversas razones por las que la distinción entre formulación e implantación debe mantenerse. Primero, porque los casos en que la distinción es borrosa no son los más numerosos. Segundo, porque de otra forma la evaluación de los programas sería imposible. Tercero, porque no se podrían distinguir entre los papeles de los empleados públicos electos y los de carrera (Mazmanian y Sabatier, 1989:8/9).

1.- Perspectivas en el análisis de implantación de las políticas públicas.

En este apartado se revisan las dos corrientes principales en la literatura sobre implantación, incluyendo una análisis de los aciertos y debilidades de cada una, en un marco conceptual para examinar el cambio de las políticas públicas en los últimos 10-20 años, siguiendo principalmente el análisis de Sabatier (1986) ⁽⁴⁾.

En los últimos veinte años se han producido una gran cantidad de investigaciones sobre implantación de políticas públicas. Aunque los primeros trabajos fueron norteamericanos, los trabajos recientes más interesantes se han realizado en Europa. Para una revisión de los mismos ver: Alexander (1982), Barret y Fudge (1981) y Sabatier y Mazmanian (1983).

La mayoría de los primeros estudios norteamericanos son análisis de casos concretos y llegan a conclusiones muy pesimistas sobre la habilidad de los gobernantes en implantar sus programas con efectividad (Derthick, 1972; Pressman y Wildavsky, 1974; Murphy, 1973; Bardach, 1974). La segunda generación de estudios tuvo una perspectiva más analítica y comparativa (Goggin, 1986). Estos últimos intentaban explicar las variaciones de los éxitos en la implantación de los programas haciendo referencia a variables específicas y a marcos conceptuales (Van Meter y Van Horn, 1975; Sabatier y Mazmanian, 1980), pero manteniendo la perspectiva "de arriba hacia abajo", igual que los investigadores anteriores. Es decir, empezaban con una decisión política (generalmente una ley) y examinaban el grado en que los objetivos de ese mandato legal era alcanzado a lo largo del tiempo y por qué.

Al final de los años la década de 1970 y principios de la siguiente surgió un enfoque diferente en respuesta a las debilidades que se le atribuían a la perspectiva "de

⁴⁾ El autor sugiere al final de su análisis una síntesis que integra la mayoría de las características positivas de los dos enfoques (Sabatier, 1986).

arriba hacia abajo". En vez de empezar desde una decisión política, los investigadores "de abajo hacia arriba" empezaban con un análisis de los múltiples actores que interactúan a nivel local en un problema o asunto concreto. En este proceso, las etapas aceptadas de la implantación de las políticas públicas (formulación, implantación y reformulación) desaparecen. En cambio, la atención se fija en las estrategias utilizadas por los diferentes actores y sus objetivos. Estos estudios han mostrado que los actores locales desvían los objetivos iniciales de los programas hacia sus propios intereses (Lipsky, 1971; Berman y McLaughlin, 1976; Hanf y Scharpf, 1978; Ingram, 1977; Elmore, 1979; Browning y otros, 1981; Barret y Fudge, 1981; Hjern y Hull, 1982; Hanf, 1982).

a. La perspectiva "de arriba hacia abajo" (Hogwood y Gunn, 1991:206/209). Esta perspectiva empieza con una decisión política tomada por un directivo de las administraciones públicas y se hace las siguientes preguntas: (a) Hasta qué punto las acciones de los directivos implantadores y del grupo objetivo fueron congruentes con los objetivos y los procedimientos supuestos en esa decisión política; (b) hasta qué punto se alcanzaron los objetivos de medio plazo, por ejemplo, hasta qué punto fueron los impactos consistentes con los objetivos; (c) cuáles fueron los principales factores que afectaron los productos y los impactos de la política; y (d) cómo fue reformulada la política sobre la base de la experiencia.

Los trabajos de Sabatier y Mazmanian sirven como ejemplo de la perspectiva "de arriba hacia abajo", ya que han sido corroborados por trabajos empíricos (Alterman, 1983; Goggin, 1984).

Los principales defectos de la perspectiva "de arriba hacia abajo", según Hjern y Hull (1982), Hanf (1982), Barret y Fudge (1981) y otros investigadores de la perspectiva "de abajo hacia arriba", es que aquella empieza desde el punto de vista de los decisores públicos y que esto lleva a omitir a otros actores. Su metodología le lleva

a asumir que los decisores públicos son los actores clave y que los otros son sobre todo impedimentos. Esto lleva a no considerar iniciativas provenientes del sector privado, de los empleados públicos encargados de la ejecución de los proyectos y de otros subsistemas políticos.

Otra crítica relacionada con la anterior es que la perspectiva "de arriba a abajo" es difícil de aplicar en situaciones donde no existe una norma legal o unidad organizativa dominante, sino una multitud de directivas gubernamentales y de actores, ninguno de ellos preeminente.

Una tercera crítica a este modelo es que puede ignorar, o al menos subestimar, las estrategias utilizadas por los empleados públicos encargados de la ejecución y por los grupos objetivo para evitar el programa y/o para desviarlo hacia sus propios objetivos (Weatherly y Lipsky, 1977; Elmore, 1978; Berman, 1978).

Por último, hay una serie de críticas basadas en la idea de que la distinción entre formulación e implantación de políticas es engañosa y/o poco útil (Nakamura y Smallwood, 1980; Barrett y Fudge, 1981; Hjern y Hull, 1982; Hjern, 1982). Estas incluyen las siguientes: La distinción ignora el hecho de que algunas organizaciones están implicadas en las dos etapas y/o que los directivos de las unidades organizativas implantadoras y los grupos objetivo generalmente ignoran esa distinción y se enfrentan tanto con los legisladores como con los ejecutores. Como es difícil aislar las decisiones públicas es preferible hablar sobre "acciones" y "reacciones" (Barrett y Fudge, 1981), y porque las políticas cambian cuando son implantadas, es mejor hablar de "evolución" de las políticas (Majone y Wildavsky, 1978).

Estas últimas críticas parecen menos persuasivas que las anteriores. Por un lado, hay ciertos casos donde no hay una decisión política clara, sino una serie de pasos incrementales a lo largo del tiempo, pero en la gran mayoría de los casos no sólo es posible sino muy deseable mantener la distinción entre formulación e implantación.

b. La perspectiva "de abajo hacia arriba". En vez de comenzar el análisis desde una

decisión política y centrarse en el grado en que sus objetivos son alcanzados a lo largo del tiempo y por qué (como la perspectiva "de arriba hacia abajo"), esta perspectiva comienza identificando la red de actores implicados en la distribución de bienes y/o servicios en una o varias áreas y preguntándoles sus objetivos, estrategias, actividades y contactos. Esos contactos se utilizan como un vehículo para identificar los actores locales, regionales y nacionales implicados en la planificación, financiación y ejecución de los programas gubernamentales y no gubernamentales relevantes. Esto provee un mecanismo para moverse desde los burócratas encargados de la ejecución ("abajo") hacia los planificadores de políticas de mayor nivel jerárquico en los sectores público y privado (Hjern y otros, 1978; Hjern y Porter, 1981).

Debido a que esta perspectiva no empieza el análisis desde una decisión política sino desde los problemas percibidos por los actores y las estrategias desarrolladas para enfrentarse a ellos, es capaz de valorar la importancia relativa del programa gubernamental en relación a la capacidad de las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado para resolver esos problemas. En contraste, una investigación con una perspectiva "de arriba a abajo" puede sobreestimar la importancia de los programas públicos, ya que se centra en ellos.

Además, como no centra su atención en la consecución de los objetivos políticos formales, es más factible que detecte consecuencias no previstas de los programas públicos y privados.

Esta perspectiva es capaz de analizar un problema o un programa que implique varios programas públicos y privados, aunque ninguno de ellos sea preeminente. Sin embargo, esta situación presenta dificultades a cualquier investigación con una perspectiva "de arriba hacia abajo".

Por otro lado, como se centra en las estrategias perseguidas por un amplio número de actores, esta perspectiva es más capaz de enfrentarse a una interacción de actores que la perspectiva "de arriba hacia abajo", ya que esta última se centra en las

estrategias de los que planifican el programa, por lo que puede descuidar las de otros actores.

A pesar de las ventajas apuntadas, la perspectiva "de abajo a arriba" también tiene sus puntos débiles.

Primero, al igual que la perspectiva "de arriba a abajo" tiene el peligro de sobreestimar la importancia de la Administración Pública central en relación a las administraciones periféricas, la otra puede sobreestimar las capacidades de la periferia para frustrar los objetivos de la Administración central. Es decir, la atención en los objetivos y estrategias de los actores (la mayoría de los cuales están en la periferia) puede subestimar la influencia indirecta de la Administración central sobre esos objetivos y estrategias a través de su capacidad para influir en la estructura institucional en la que esos actores operan (Kiser y Ostrom, 1982).

Segundo, esta perspectiva coge a los actuales participantes en la implantación como algo dado, sin examinar los esfuerzos anteriores de otros actores para influir en los grados de participación de cada uno.

La tercera y más importante limitación de esta perspectiva es que no empieza con una teoría explícita sobre los factores que influyen sobre el objeto de su interés. Debido a que recae sobre la percepción y las actividades de los participantes, esta perspectiva se queda restringida por ellos, ya que no puede analizar los factores que indirectamente afectan su conducta o incluso los factores que directamente afectan su conducta pero que los participantes no reconocen.

Por ello, la perspectiva "de abajo hacia arriba" es un punto de partida útil para identificar muchos de los actores implicados en una política pública, pero debe estar relacionada con una teoría explícita sobre los factores sociales, económicos y legales que estructuran las percepciones, los recursos y la participación de esos actores.

Finalmente, merece la pena resaltar que las investigaciones enmarcadas en cada una de las perspectivas han sido motivadas por diferentes asuntos y por ello han

desarrollado diferentes perspectivas. Las que se enmarcan en la perspectiva "de arriba hacia abajo" se han preocupado por: (a) la efectividad de programas gubernamentales específicos y (b) la capacidad de los directivos públicos para guiar y forzar la conducta de los empleados públicos de carrera y los grupos objetivo. Este objeto de estudio requiere un análisis cuidadoso de los objetivos aprobados por los políticos y el examen de indicadores de cumplimiento y un análisis de los factores que influyen en ese cumplimiento. Por el otro lado, los investigadores que se enmarcan en la perspectiva "de abajo a arriba", están menos preocupados por la forma en que una decisión oficialmente promulgada es ejecutada, y más preocupados en dibujar de forma precisa las estrategias de los actores implicados en un problema político. Su objeto de estudio no es la implantación de una política en sí misma sino la comprensión de la interacción de los actores en una política pública determinada.

La perspectiva "de arriba a abajo" es útil en los casos en que existe un programa público dominante en el área política en consideración o cuando el investigador está interesado sobre todo en los productos y efectos de un programa concreto. Por otro lado, en otras áreas de actuación política (como la formación de mano de obra o el desarrollo del empleo) que impliquen una diversidad de actores públicos y privados, es más apropiada la perspectiva "de abajo a arriba".

La perspectiva "de arriba a abajo" es más útil en los casos mencionados porque tiene un desarrollo teórico mayor. La identificación de variables específicas y relaciones de causalidad hace que la predicción sea posible. Por el contrario, la perspectiva "de abajo a arriba" no ha desarrollado todavía una teoría fuerte para ser capaz de hacer predicciones.

En resumen, la perspectiva "de arriba a abajo" parece tener una ventaja comparativa en situaciones que (a) haya una legislación que estructure la situación o que (b) los fondos de la investigación sean limitados, los investigadores estén interesados en

los responsables principales, y la situación esté al menos estructurada moderadamente. Por el contrario, la perspectiva "de abajo a arriba" es más apropiada en situaciones donde (a) no existe una legislación dominante sino un gran número de actores no dependientes, o cuando (b) los investigadores están interesados sobre todo en la dinámicas locales.

2.- Enfoques sobre la implantación.

Según Hogwood y Gunn (1991:209/218), existen diversos enfoques en el análisis de la implantación de las políticas públicas.

a. Enfoques estructurales. Según este enfoque, si es posible, el diseño de las organizaciones y el diseño de las políticas públicas tiene que considerarse simultáneamente. Ya no se afirma que existan principios universales sobre la organización, sino que existen diferentes tipos de estructura que pueden ser adecuadas para organizaciones con diferentes objetivos y diferentes contextos.

b. Enfoques de procedimiento y de gestión. Según este enfoque, es importante tener estructuras organizativas apropiadas para la implantación, pero más importante es desarrollar procedimientos adecuados. Las técnicas de gestión que recomienda este enfoque son las redes de planificación y control, que proveen un marco en el que los proyectos pueden ser planificados y con los que se puede controlar su implantación, identificando las actividades que tienen que realizarse, la relación entre esas actividades, y la secuencia lógica en que deben ser ejecutadas. La Técnica de Revisión y Evaluación de Programas (PERT) permite estimar la duración de cada tarea, calcular el "camino crítico" sobre el que cualquier retraso dilataría el proyecto en su conjunto, descubrir cualquier retraso y reubicar los recursos para que las actividades incluidas en el "camino crítico" se concluyan a tiempo. Aunque el análisis de redes no se utilice en la

gestión del trabajo diario, puede ser útil en el momento de la planificación del proyecto, ya que subraya la interrelación de los proyectos y las actividades y los recursos que van a ser necesarios. Por supuesto estas técnicas no son suficientes por sí solas.

c. Enfoques de la conducta. Para este enfoque hay un límite en lo que se puede conseguir manipulando estructuras y procedimientos. Si se quiere implantar una política deben considerarse también la conducta y las actitudes humanas. El enfoque de la conducta se basa en el reconocimiento de que con frecuencia existen resistencias al cambio. De hecho, las alternativas no suelen ser tan sencillas como aceptación o resistencia, ya que hay una variedad amplia de reacciones posibles, desde la aceptación activa, aceptación pasiva, indiferencia, resistencia pasiva y resistencia activa. De todas formas, se pueden hacer ciertas generalizaciones sobre las fuentes de resistencias al cambio implicadas en la implantación de las políticas públicas: (a) Resistencias al cambio porque el cambio implica incertidumbre y ciertas personas tienen una baja tolerancia de la ambigüedad. (b) Miedos específicos, como el miedo a los efectos económicos del cambio, en términos de ganancias, beneficios, seguridad laboral, perspectivas de carrera profesional, etc. (c) Miedos no relacionados con cuestiones económicas: rechazos a la posibilidad de tener que aprender nuevas habilidades, a asumir responsabilidades diferentes, a encontrarse con exigencias mayores, o a tener que trabajar con los compañeros de una forma distinta. (d) Miedos al cambio de estatus, por lo que habría resistencias políticas a los efectos del cambio (cambios en las posiciones relativas de poder).

Los efectos organizativos al implantar una nueva política o al modificar una ya existente pueden no ser aceptados, sobre todo si se intenta aumentar la organización, burocratizar la estructura, hacerla más impersonal, reducir personal, recortar la autonomía de la organización, etc. Cuando experiencias previas de cambio no han tenido éxito, las resistencias a la nueva política serán mayores. Por último, quienes están implicados en la implantación de la política o quienes son objeto de la misma pueden sentir que están siendo empujados al cambio con demasiada prisa, porque la etapa de

transición sea muy corta o porque no se los ha consultado. La reacción será tratar de ralentizar el proceso por cualquier medio.

Si los síntomas y las causas de las resistencias se comprenden, el tratamiento prescrito por el enfoque de la conducta es obvio y simple en teoría, pero suele ser complicado de llevar a cabo en la práctica. Para evitar o minimizar la resistencia debe informarse con detalle sobre los cambios propuestos en una fase temprana de la elaboración del proyecto, incluyendo las razones, objetivos y medios previstos. Debería haber consultas con todas las partes afectadas (dentro y fuera de la organización), y una elaboración participativa del proyecto, cuando sea posible. Se recomienda la franqueza sobre los problemas y peligros, como forma de persuasión y "conversión" de los líderes informales y grupos influyentes.

El objetivo, de acuerdo con este enfoque, es crear una atmósfera de confianza, mostrando el interés de los gestores por las preocupaciones de las personas (sobre pérdida de empleo, inseguridad personal, etc.). Debe crearse un clima que permita a las personas expresar sus dudas, que generalmente son las que soportan las razones de la resistencia. Debe aclararse que el cambio no se realizará con prisas, que habrá recursos suficientes, que los efectos del cambio serán revisados y que existe flexibilidad para el plan previsto.

d. Enfoques políticos. El término "político" incluye a los partidos políticos, pero no se refiere solamente a ellos, sobre todo se refiere a los modelos de poder e influencia intra e interorganizativos. Lo que se afirma en estos enfoques es que la implantación de una política tiene que planificarse cuidadosamente considerando la organización, procedimientos, formas de gestión y formas de influir sobre la conducta, pero que si no se tiene suficientemente en cuenta la realidad de la distribución del poder (por ejemplo la capacidad de los grupos opuestos a la política para bloquear los esfuerzos de quienes la apoyan) entonces es poco probable que la política cumpla sus objetivos.

Fundamentalmente, el enfoque político desafía los supuestos sobre los que se

basan otros enfoques. Sobre todo el supuesto de que el conflicto es una aberración que puede evitarse mejorando las relaciones interpersonales. El conflicto dentro de las organizaciones y los grupos sociales no es algo infrecuente, y no puede simplemente evitarse con comunicación y coordinación. Por ello, el éxito de una política dependerá del deseo y la capacidad del grupo dominante (o coalición de grupos) para imponer su objetivo. Cuando no existe un grupo dominante, la implantación de la política deseada sólo puede conseguirse con un proceso incremental y de ajuste entre los grupos. En algunas circunstancias, puede ser tal que produzca una paralización de la política en la fase de implantación, incluso cuando la misma ha sido formalmente autorizada y legitimada.

Este enfoque parece hacer énfasis exclusivamente en los conflictos potenciales entre organizaciones a la hora de implantar una política. Pero de hecho algunas políticas poseen valores compartidos entre todas las partes implicadas, en este caso puede haber problemas en la implantación, pero no se deberán a las diferencias entre las organizaciones. De todas formas, las condiciones normales de interdependencia llevan a que cuando hay diferentes puntos de vista, reales o potenciales, la unidad organizativa que desea implantar la política tiene que decidir qué estrategia aumentará las probabilidades de la implantación.

El hecho es que la implantación de una política suele implicar a varias organizaciones, dando lugar a la negociación o al conflicto político, y esto no impide el análisis, aunque ese análisis debe anticipar los posibles obstáculos políticos y tenerlos en cuenta antes de la formulación de objetivos y la selección de alternativas.

Todo lo anterior refuerza la idea ya expuesta de que la formulación y la implantación de políticas son interdependientes, y que el análisis debe considerarlas conjuntamente. Los políticos también deben tener esto en cuenta, si quieren estar seguros al menos de una implantación parcial de la legislación que han apoyado. También puede existir la necesidad de continuar con la legislación y los reglamentos, para cubrir las lagunas y completar los detalles. Esto no significa que las estrategias

administrativas y de gestión consideradas en los puntos anteriores no sean importantes para conseguir una implantación con éxito, pero aquéllas deben frecuentemente subordinarse a estrategias más explícitamente políticas.

3.- Variables que afectan al cumplimiento de los objetivos de las políticas.

Según Mazmanian y Sabatier (1989), el papel crucial del análisis de la implantación es la identificación de las variables que afectan al cumplimiento de los objetivos legales durante el proceso. Estas variables pueden ser divididas en tres categorías principales:

- a. La maleabilidad ("tractability") del o los problemas que quieren ser abordados.
- b. La capacidad de la norma legal de estructurar el proceso implantador.
- c. El efecto neto de una serie de variables políticas apoyando esos objetivos.

a. La maleabilidad ("tractability") del o los problemas que quieren ser abordados. Aparte de las dificultades asociadas con la implantación de programas gubernamentales, algunos problemas sociales son más fáciles de abordar que otros cuando los aspectos técnicos del problema están claros, las conductas a ser reguladas no son muy variadas e implican a un grupo pequeño, y cuando el cambio requerido del grupo objetivo es modesto (Mazmanian y Sabatier, 1989:21/25).

-Dificultades técnicas. La consecución de los objetivos de un programa está supeditada a ciertos prerequisites técnicos, incluida la capacidad para desarrollar indicadores de cumplimiento relativamente económicos y un entendimiento de las cadenas causales que afectan al problema. Aunque en algunos casos la consecución de los objetivos legales posee pocos problemas técnicos, éste no suele ser el caso. La ausencia de los requisitos tecnológicos para llevar a cabo nuevos programas acarrea dificultades para la implantación exitosa de los objetivos legales.

-Diversidad de la conducta prescrita. Cuanto más diversa es la conducta regulada o los

servicios provistos, más difícil es establecer regulaciones claras y más grande es la discrecionalidad que debe ser dada a los implantadores. Debido a las diferencias en sus compromisos con los objetivos legales, la discrecionalidad puede hacer variar el cumplimiento del programa.

-Porcentaje del grupo objetivo sobre la población total. En general, cuanto más pequeño y más definible (referido a la capacidad de ser aislado) es el grupo cuya conducta tiene que ser cambiada, es más fácil conseguir apoyo político para el programa y más probable la consecución de los objetivos legales.

-Magnitud de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo. La magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para lograr los objetivos legales están en función del número de personas en el grupo objetivo y la cantidad de cambio que se les requiera. La hipótesis es que cuanto mayor sea la cantidad de cambio necesario, más problemática será la implantación.

En resumen, algunos problemas son más manejables que otros. Los problemas son más manejables si: (a) Existe una teoría válida que relacione el cambio de la conducta con la solución del problema y existen los requisitos tecnológicos, (b) hay una variación mínima en la conducta que causa el problema, (c) el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable en una jurisdicción política, y (d) la cantidad de cambio requerido es modesto.

No obstante, se debe ser muy precavido en no dar demasiado énfasis a la maleabilidad del o los problemas que quieren ser abordados. Después de todo, una de los objetivos del análisis de políticas públicas es desarrollar herramientas mejores para abordar problemas heterogéneos que requieran un cambio sustancial. Se puede pensar que una teoría de causalidad más adecuada, métodos mejores de medición y las tecnologías requeridas pueden desarrollarse en el curso de la implantación del programa. Además, incluso problemas difíciles pueden ser mejorados a través de un entendimiento

adecuado de las formas en que las variables legales y políticas influyen en la movilización del apoyo necesario para conseguir cambios sustantivos.

b. Capacidad de los decisores públicos para estructurar la implantación. Los decisores públicos pueden influir sustancialmente en la consecución de los objetivos legales utilizando los apoyos a su disposición para estructurar coherentemente el proceso implantador.

-Priorización clara de los objetivos legales. Cuando los objetivos legales están colocados en orden de importancia constituyen una gran ayuda para la evaluación, como directivas no ambiguas para los implantadores y como recurso para los que apoyan esos objetivos. Es importante que una norma legal que tenga que ser ejecutada por una unidad administrativa ya existente indique claramente la prioridad relativa de las nuevas directivas dentro de las actividades de aquélla. Si esto no se hace así, las nuevas directivas pueden ser retrasadas o serles adjudicadas una prioridad baja dentro de las actividades ya existentes.

-Validez de la teoría de causalidad. Toda reforma contiene, al menos implícitamente, una teoría de la forma en que los objetivos deben ser conseguidos. Una teoría de la causalidad requiere: (a) que la cadena de supuestos de causalidad entre la intervención gubernamental y la consecución de los objetivos del programa sea entendida, y (b) que los responsables de la implantación del programa tengan jurisdicción sobre las conexiones de causalidad para alcanzar realmente los objetivos del programa. De hecho, teorías de causalidad inadecuadas están detrás de muchos casos de implantaciones fallidas.

-Asignación inicial de los recursos financieros. El dinero es un factor crítico en cualquier programa. En general es necesario un nivel mínimo de recursos económicos para que exista la posibilidad de alcanzar los objetivos de la norma legal, y los recursos superiores a ese nivel son proporcionales a la probabilidad de alcanzar esos objetivos (hasta un cierto punto de saturación). La decisión política inicial debe establecer la cantidad de

recursos económicos necesarios. Una cantidad inadecuada puede condenar al fracaso un programa antes de su inicio. Por el contrario, una cantidad adecuada puede ayudar, pero no garantizar, a que el programa tenga un buen comienzo. Además, excepto en los casos de recursos garantizados por varios años, cualquier programa debe renovar sus recursos económicos cada año. Esto sirve también como indicador del grado en que el ejecutivo y el legislativo apoyan un programa a lo largo del tiempo.

-Integración jerárquica de las instituciones implicadas en la implantación. Uno de los hallazgos más documentados en el análisis de la implantación de políticas públicas es la dificultad de obtener acciones coordinadas entre las unidades organizativas implicadas en los procesos de implantación (Pressman y Wildavsky, 1974, Bardach, 1974:cap. 2 y 7, Berman, 1978:165/179). El problema es particularmente grave en el caso de normas legales de la Administración Central que deban ser ejecutadas por las administraciones provinciales o locales.

-Reglas de decisión de las unidades organizativas implantadoras. Además de proveer objetivos claros e incentivos adecuados para el cumplimiento, una norma legal puede influir en el proceso de implantación estipulando las reglas de decisión formal de la unidad organizativa implantadora. Además, cuando están implicados diferentes actores en una comisión la norma legal puede estipular la mayoría necesaria para acciones específicas.

-Compromiso oficial con los objetivos de las normas legales. Sea cual sea la forma en que una norma legal estructure el proceso de decisión formal, será imposible la consecución de los objetivos legales que intentan modificar sustancialmente la conducta del grupo objetivo salvo que los directivos de las unidades administrativas implantadoras estén fuertemente comprometidos con la consecución de esos objetivos. Cualquier programa nuevo requiere implantadores que sean persistentes en el desarrollo de las regulaciones y procedimientos y el refuerzo de los mismos si hay resistencia del grupo objetivo o de los empleados públicos. En principio, hay diversos caminos por los que la norma legal puede asegurar que los directivos de la unidad organizativa implantadora estén

comprometidos con los objetivos establecidos: la responsabilidad de la implantación puede ser asignada a una unidad organizativa cuya orientación política sea consistente con la norma legal y que le vaya a otorgar una prioridad alta al nuevo programa. Este procedimiento es más efectivo cuando se crea una unidad organizativa nueva específicamente para administrar la nueva norma legal, ya que el programa será necesariamente de alta prioridad. Alternativamente, la implantación puede ser asignada a una unidad organizativa ya existente que perciba el nuevo mandato como compatible con su orientación tradicional y que esté buscando nuevos programas.

-Acceso formal para los actores del entorno. Otro factor que influye en la implantación es el grado en que se dan oportunidades de participación a los actores externos a las unidades organizativas implantadoras que puedan apoyar los objetivos legales (por ejemplo los beneficiarios potenciales del programa). Las normas legales que permiten participar a los ciudadanos como "interventores" de los procedimientos de las administraciones públicas es más probable que logren la consecución de sus objetivos.

En resumen, una norma legal cuidadosamente diseñada puede influir sustancialmente en el grado en que se consiguen sus objetivos. Es decir, los legisladores que buscan cambios significativos en el comportamiento del grupo objetivo con el fin de lograr sus metas tendrán mayores oportunidades de éxito si: (a) los objetivos de la legislación están jerarquizados con claridad y precisión, (b) la misma incorpora una teoría de la causalidad adecuada, (c) provee fondos adecuados para las unidades organizativas implantadoras, (d) las reglas de decisión de las unidades organizativas implantadoras favorecen la consecución de los objetivos, (e) la implantación es asignada a unidades organizativas que apoyan los objetivos y que darán al programa una alta prioridad, y (f) se alienta la participación de los grupos o ciudadanos no implicados directamente.

c. Variables no legales que afectan a la implantación (Mazmanian y Sabatier,

1989:30/35). Mientras que las normas legales establecen la estructura legal sobre la que se implanta una política, la implantación también tiene una dinámica interna empujada por, al menos, dos importantes procesos: (a) la necesidad de cualquier programa que busca cambiar comportamientos de recibir constante o periódico apoyo político si se quiere superar el retraso que implica buscar cooperación entre un gran número de personas, muchas de las cuales perciben que sus intereses serán afectados negativamente si se consiguen los objetivos del programa, y (b) el efecto que producen los continuos cambios en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas en el apoyo de esos objetivos por el público en general, los grupos de interés y los responsables de las administraciones públicas. Además de estos cambios generalmente hay variaciones en otros factores (sucesos históricos, condiciones socioeconómicas, opinión pública) en la jurisdicción en que se está implantando el programa.

Los productos de las unidades organizativas implantadoras son una función de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Mientras una norma legal que provee muy poca influencia institucional lleva a los responsables de la implantación a ser muy dependientes de las variaciones en el apoyo político a lo largo del tiempo y en las distintas áreas geográficas, una norma legal bien diseñada les provee de suficientes directivas políticas y recursos legales para resistir los cambios a corto plazo de la opinión pública.

Las principales variables no legales que afectan a los productos políticos de las unidades organizativas implantadoras, la conformidad de los grupos objetivo con las decisiones, y -por lo tanto- la consecución de los objetivos son las siguientes:

-Condiciones tecnológicas y socioeconómicas. Las variaciones a lo largo del tiempo y entre las distintas jurisdicciones gubernamentales en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas afectan la consecución de los objetivos de las normas legales. Existen por lo menos tres caminos por los que las variaciones en estas condiciones pueden afectar el apoyo político para los objetivos establecidos, y -por lo tanto- los productos de la unidad organizativa implantadora y eventualmente la consecución de los objetivos: (a) La

variación en las condiciones socioeconómicas pueden afectar la percepción de la importancia relativa del problema abordado. Si otro problema pasa a ser relativamente más importante, el apoyo político para la distribución de recursos escasos hacia el programa original puede disminuir. (b) La implantación exitosa de un programa es más difícil todavía si existen diferencias locales en las condiciones socioeconómicas y en la seriedad del problema abordado. Cualquier intento de imponer estándares uniformes sobre situaciones diferentes sólo conseguirá aumentar la oposición de los que tienen que afrontar costos que parecen injustos. (c) En el caso de políticas que están relacionadas con la tecnología (por ejemplo el control de la contaminación) el cambio o la falta de cambio en la situación tecnológica a lo largo del tiempo es crucial.

-Apoyo de la opinión pública. Las variaciones a lo largo del tiempo y de las zonas geográficas del apoyo de la opinión pública a los objetivos legales es una segunda variable que afecta a la implantación. Anthony Downs (1972), asegura que la atención de la opinión pública (y de los medios de comunicación) a muchos asuntos públicos sigue un ciclo en el que la atención inicial es seguida por un declive en la extensión del apoyo porque las personas se hacen conscientes del costo de "resolver" el problema, a la vez que otros asuntos se amontonan en la agenda de actuación de los poderes públicos. Por el contrario, el apoyo de la opinión pública puede resurgir temporalmente por una nueva evidencia de que el problema existe. El apoyo cíclico o temporal de los problemas públicos crea dificultades para la implantación con éxito de cualquier programa que requiera del apoyo periódico de los responsables de las administraciones públicas, ya sea con la asignación de fondos presupuestarios o con la protección contra la oposición.

La opinión pública puede influir en el proceso implantador de al menos tres formas: (a) la opinión pública (y su interacción con los medios de comunicación de masas) puede modificar la agenda de actuación de los poderes públicos. (b) Los legisladores están influidos por su electorado sobre asuntos destacados en ese electorado, sobre todo cuando la opinión dentro del distrito electoral es relativamente uniforme. (c) Las encuestas de opinión pública son frecuentemente utilizadas por los administradores

y los responsables de las administraciones públicas para apoyar una opinión particular.

-Actitudes y recursos del electorado. Los cambios en los recursos y las actitudes del electorado hacia los objetivos de las normas legales y los productos de los programas juegan un papel importante en el proceso de implantación. El dilema básico al que se enfrentan los que defienden cualquier programa que busca cambiar la conducta de uno o más grupos objetivo es que el apoyo público al programa casi invariablemente disminuirá a lo largo del tiempo. Por otro lado, los que se oponen al cambio, aunque no tengan el dominio sobre la unidad organizativa implantadora, generalmente tienen los recursos y los incentivos para intervenir activamente en el proceso de implantación. Estos recursos organizativos y el acceso a la experiencia les permite presentar su caso de forma efectiva ante la Administración y, si no están conformes con su decisión, iniciar reclamaciones ante el legislativo, las cortes o la opinión pública.

-Apoyo de los poderes públicos. Los poderes públicos proveen apoyo a los objetivos de las normas legales a través de: (a) cantidad y dirección de la supervisión, (b) provisión de recursos económicos, y (c) grado en que los mandatos legales son nuevos y conflictivos. Los poderes públicos son las instituciones que controlan los recursos legales y financieros de las unidades organizativas implantadoras. Generalmente incluyen al legislativo, al jefe del ejecutivo, a las cortes y, en programas intergubernamentales, a las unidades organizativas jerárquicamente superiores. Los poderes públicos pueden influir en las políticas perseguidas por las unidades organizativas implantadoras a través de la supervisión informal y cambios formales en los recursos legales y financieros de la unidad organizativa. La supervisión se refiere a una continua interacción entre una unidad organizativa y los poderes legislativo y/o ejecutivo en la forma de audiencias formales para la supervisión, consultas de los empleados y los legisladores en las comisiones, demandas de los legisladores referentes a las quejas del electorado, etc. El poder legislativo que apoya un programa controvertido puede jugar un papel crucial en la consecución de los objetivos si tiene los recursos y el deseo de hacerlo. En un nivel más formal, los poderes públicos tienen la autoridad para alterar los recursos legales y

financieros de las unidades organizativas implantadoras. El poder legislativo también tienen la autoridad para revisar sustancialmente e incluso revocar normas legales.

-Compromiso y dotes de liderazgo de los responsables de la implantación. Esta es la variable que afecta de forma más directa a los productos políticos de las unidades organizativas implantadoras: el compromiso de los directivos de las mismas con la realización de los objetivos de las normas legales. Este compromiso tiene, al menos, dos componentes: (a) la orientación y grado de prioridad de esos objetivos para los directivos, y (b) su capacidad para lograr esas prioridades, por ejemplo, su habilidad para usar los recursos disponibles. La importancia de las actitudes y las capacidades variará, por supuesto, según el margen de discrecionalidad permitido a esos administradores. Aunque casi todas las tareas realizadas por delegación implican algún grado de discrecionalidad (Ham y Hill, 1984:149/150). El compromiso de los directivos de las unidades organizativas dependerá en parte de la capacidad de la norma legal para instituir una cierta manera de operar de las unidades organizativas implantadoras a través de la selección de instituciones y directivos. También dependerá de las reglas profesionales, valores personales y apoyo de los objetivos del programa por parte de los grupos de interés y de los poderes públicos del contexto político de la unidad organizativa. En general, el apoyo de los directivos de la unidad organizativa implantadora a los objetivos del programa y la consecuente probabilidad de la implantación exitosa será mayor en una unidad organizativa nueva que sea creada después de una intensa campaña política. Después del período inicial, sin embargo, el grado de compromiso probablemente declinará ya que hasta las personas más comprometidas se desilusionan con la rutina burocrática y son reemplazadas por directivos más interesados en la seguridad que en arriesgarse para conseguir objetivos políticos.

El compromiso con los objetivos del programa, de todas formas, contribuirá poco a su consecución salvo que los directivos demuestren gran capacidad para utilizar los recursos disponibles.

La descripción anterior se ha centrado en los factores que afectan al proceso implantador como un todo. Pero ese proceso debe ser visto en términos de sus diferentes etapas: (a) Los productos (o decisiones) políticos de las unidades organizativas implantadoras. (b) La conformidad del grupo objetivo con esos productos. (c) Los impactos reales de los productos o decisiones de las unidades organizativas implantadoras. (d) Los impactos percibidos. (e) El sistema de evaluación de las normas legales para revisar (o intentar revisar) sus contenido.

Cada una de estas etapas, que se desarrollan a continuación, puede verse como una variable dependiente de la anterior y como una variable que influye en la etapa posterior.

a. Los productos (o decisiones) políticos de las unidades organizativas implantadoras. Los objetivos legales tienen que ser convertidos en regulaciones, procedimientos para casos individuales, decisiones específicas y aplicación de esas decisiones. Este proceso requiere un esfuerzo considerable para los directivos de las unidades organizativas implantadoras, quienes deben proveer una análisis técnico de la forma en que las reglas generales tienen que ser aplicadas a situaciones concretas y a casos específicos. Aunque se espera que estos directivos seguirán los mandatos legales, existe invariablemente un grado de discrecionalidad. En muchos casos, sobre todo en programas intergubernamentales, algunos directivos pueden oponerse a los objetivos del programa e intentar socavarlo (Ingram, 1977; Thomas, 1976). Una forma de evitar este problema es aumentar el detalle de las regulaciones para limitar la discrecionalidad de los directivos. Sin embargo, esta solución tiene sus costos, ya que puede ser contraproducente al disminuir la efectividad del programa en caso de que se requiera un compromiso activo de los empleados públicos implantadores.

Aunque cierta discrepancia entre los objetivos legales y las decisiones políticas es casi inevitable (aunque sólo sea por la dificultad de aplicar a casos concretos los objetivos

generales), estas diferencias pueden reducirse si se estipulan objetivos no ambiguos, se asigna la implantación a unidades organizativas afines, que puedan dar al programa una prioridad alta, se dan suficientes incentivos para superar las resistencias de los directivos opositores, se provee de recursos financieros suficientes para realizar el análisis técnico y para poder atender los casos específicos y orientar las decisiones en favor de los objetivos del programa. La adecuación de las decisiones de los implantadores con los objetivos del programa también depende de la capacidad de los ciudadanos, el ejecutivo y el legislativo de apoyar el programa contrarrestando la resistencia de los grupos objetivo.

Incluso en esas condiciones favorables las unidades organizativas y el sistema político encontrarán difícil sostener, en un período de tiempo largo, la tensión y el conflicto inherentes a un programa que requiera un cambio sustancial en los comportamientos de las personas.

b. La conformidad del grupo objetivo con esos productos. La conformidad individual está generalmente relacionada con la valoración individual de los costos y los beneficios relativos para cada persona al acatar las directrices legales (Brown y Stover, 1977). Cualquier programa que busque modificar sustancialmente el comportamiento del grupo objetivo se encontrará con casos difíciles.

c. Los impactos reales de los productos o decisiones de las unidades organizativas implantadoras. La implantación de una normativa puede tener impactos no previstos en los objetivos legales (tal vez por cambios en las condiciones socioeconómicas o tecnológicas). Además, el programa puede tener impactos a largo plazo que cambien la distribución de fuerzas políticas.

d. Los impactos percibidos. Además de los impactos reales de un programa, deben evaluarse los impactos percibidos por los electores y los poderes públicos. La percepción

de los impactos es lo que puede llevar a cambios en las normativas. Los impactos percibidos dependen de los impactos reales, pero están mediatizados por los valores personales. En general, se espera una correlación alta entre la predisposición inicial hacia la norma legal y la percepción y evaluación de los impactos (Mazmanian y Sabatier, 1980).

e. Revisiones de las normas legales. La cantidad y la dirección del cambio (o intentos de cambio) de los mandatos legales de las unidades organizativas implantadoras están en función de: (a) los impactos percibidos de las actividades realizadas por esas unidades y (b) de los cambios en las prioridades políticas debido a cambios en las condiciones socioeconómicas, en los recursos políticos de grupos de la oposición o en la posición estratégica de los poderes públicos que apoyan o que se oponen al programa. También están en función de la dificultad del sistema político de tolerar una oposición intensa de intereses legítimos de forma sostenida en el tiempo (Mazmanian y Sabatier, 1989:35/39).

Identificar individualmente las diversas variables implicadas en la implantación, como se ha hecho hasta ahora en este apartado, es un primer paso importante para entender su complejidad y para entender la enorme tarea que tiene el gobierno para cambiar el "status quo". Por otra parte, agrupar las variables que se pueden someter a la manipulación legal ayuda a distinguir entre los factores que pueden ser manipulados por planificadores de políticas públicas (en el corto plazo) a través de la formulación y el diseño. Sin embargo, esto provee solamente una imagen estática. Reunir las distintas facetas del proceso de implantación y describirlo como un proceso dinámico es complicado por el gran número de variables implicadas y el hecho de que la interacción entre ellas continúa a lo largo del proceso. Por ejemplo, la cantidad de cambio que se espera ocasionar en la población objetivo afectará a la precisión requerida en detallar las directivas políticas, a la adecuación de las teorías de causalidad requeridas, al grado de apoyo público necesario, a la severidad de las sanciones que deben establecerse, etc.

Cada uno de estos factores está relacionado con los otros, por lo que si uno cambia habrá un "efecto dominó" en todo el sistema. En un espacio de dos dimensiones es virtualmente imposible representar todas las interacciones reales y los efectos de retroalimentación. Por esto, la implantación debe ser descrita y analizada como un proceso dinámico (Mazmanian y Sabatier, 1989:39/41).

4.- Condiciones para una implantación efectiva.

Sabatier y Mazmanian (1980 y 1989) tomaron como punto de partida para sus investigaciones sobre implantación las primeras investigaciones y sus conclusiones bastante pesimistas (Pressman y Wildavsky, 1974; Murphy, 1973; Bardach, 1974; Berman y McLaughlin, 1976; Elmore, 1978), e identificaron primero una serie de variables legales, políticas y de maleabilidad que afectaban a las diferentes etapas del proceso de implantación. Estas fueron sintetizadas en una lista de seis condiciones generales para una implantación efectiva de los objetivos legales:

- a. **Objetivos claros y consistentes.** Estos autores, basados en Van Meter y Van Horn, afirman que los objetivos legales claros proveen normas para la evaluación y recursos legales importantes para que los directivos de las unidades organizativas implantadoras tengan criterios suficientes para resolver los conflictos entre objetivos.
- b. **Una teoría de causalidad adecuada.** Partiendo de la idea de Pressman y Wildavsky (1974) de que las políticas públicas incorporan una teoría implícita sobre la manera en que debe realizarse el cambio social, Sabatier y Mazmanian enfatizan la importancia de que la legislación incorpore una teoría válida que identifique los factores principales y los vínculos causales que afectan a la realización de los objetivos políticos y otorgue a los directivos de las unidades organizativas implantadoras suficiente autoridad sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para conseguir, al menos potencialmente, los objetivos deseados.
- c. **Organización y directivos conformes con el programa a implantar.** La legislación

estructura el proceso implantador de manera tal que maximiza la probabilidad de que los directivos responsables de las unidades organizativas implantadoras y los grupos objetivo se comporten como se desea. Esto implica la designación de unidades organizativas favorables a los objetivos del programa, la existencia de una integración jerárquica adecuada, una asignación de recursos económicos suficientes y la presencia de apoyos adecuados (Edwards, 1980:9/12).

d. Los directivos de las unidades organizativas implantadoras poseen **capacidades políticas y de gestión** suficiente y están comprometidos con los objetivos de la normativa. Reconociendo la inevitable discrecionalidad de los directivos de las unidades organizativas implantadoras se considera crítico su compromiso con los objetivos políticos y sus capacidades para utilizar los recursos disponibles (Lipsky, 1971; Lazin, 1973).

e. **Apoyo político y social.** El programa es activamente apoyado por grupos de ciudadanos organizados, por un grupo de legisladores o por el ejecutivo durante la implantación.

f. **La prioridad relativa de los objetivos no es socavada a lo largo del tiempo** por el surgimiento de políticas públicas adversas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debiliten la teoría de causalidad subyacente al programa o su apoyo político.

Las tres primeras condiciones pueden ser resueltas con la decisión política inicial, mientras que las tres últimas son el producto de presiones políticas y económicas durante el proceso de implantación.

A pesar de que un alto cumplimiento de las seis condiciones sería suficiente para alcanzar los objetivos, no todas son necesarias. Mientras que las dos primeras condiciones deben existir al menos moderadamente, las seis serían necesarias solamente en el caso de problemas realmente difíciles (por ejemplo aquellos que impliquen un cambio sustantivo de un grupo amplio de la población en contra de sus deseos). Un

cumplimiento bajo de las últimas cuatro condiciones no amenazará a un programa que implique un cambio menos extendido.

En la práctica, es muy difícil conseguir las seis condiciones en el momento inicial de la implantación en cualquier programa que busque un cambio sustancial, debido a que los planificadores públicos a veces tienen un conocimiento parcial de los factores causales que afectan a los objetivos de un programa. Además, los conflictos entre diferentes objetivos generalmente llevan a que los mismos se definan de forma más ambigua, se provea un monto inadecuado de recursos o se asigne la implantación del programa a unidades organizativas que no apoyan los objetivos del mismo. Pero estas deficiencias pueden ser gradualmente superadas si el programa tiene un fuerte apoyo de los poderes públicos y de grupos organizados de ciudadanos.

En resumen, la lista de las seis condiciones puede servir no sólo para una breve comprobación de la efectividad del programa después de que éste haya sido ejecutado, sino también como un conjunto de tareas que los proponentes del programa tienen que realizar si se quieren lograr los objetivos.

Pero estas recomendaciones ¿realmente aumentan las probabilidades de que un programa público se implante con éxito?.

Rein y Rabinovitz (1977) sugieren tres "imperativos" que afectan el proceso de implantación: 1. el legal, 2. el racional-burocrático y 3. el del consenso. El marco de Mazmanian y Sabatier descrito incorpora los tres factores, pero le otorga un énfasis mayor al imperativo legal. Según ellos, hay dos razones para este enfoque: (a) los investigadores de la "era conductista" han ignorado la importancia de las variables legales, y hay que estimar que gran parte de la conducta de los empleados públicos se puede explicar por la estructura legal (o por la falta de estructura) impuesta por la normativa legal; y (b) en la medida en que las decisiones públicas en una democracia tienen que ser tomadas por los políticos electos y no por los empleados públicos de carrera. Por eso, uno de los objetivos de estos autores es destacar los mecanismos por

lo que los legisladores y el ejecutivo pueden influir en el proceso de implantación a través del diseño de la normativa, a la vez que identificar las variables no relacionadas con la legislación que pueden socavar la consecución de los objetivos. Su trabajo se centra en destacar la potencialidad de la legislación para la estructuración de la implantación y en la necesidad de mantener continuos (o periódicos) apoyos políticos si cambian las condiciones sociales y económicas. La importancia que Sabatier y Mazmanian adjudican a la estructura legal del proceso de implantación ha sido confirmada en estudios de otros autores (Sabatier y Klosterman, 1981; Bullock y Lamb, 1984; McFarlane, 1989). La evidencia demuestre que aunque una estructura coherente de la implantación es bastante difícil se da con más frecuencia de lo que generalmente se admite, lo que es muy importante.

Berman (1980), después de estudiar los esfuerzos del gobierno federal de los Estados Unidos por cambiar la distribución de servicios en el nivel local, afirma que hay que considerar diferentes estrategias de implantación para situaciones distintas. Quiere decir que una estrategia que busque la implantación efectiva de los objetivos establecidos en una norma legal, cuando esta pretende un cambio sustantivo, funcionará solamente si hay un mínimo conflicto de objetivos, una teoría de la causalidad adecuada, pocas unidades organizativas implicadas y un contexto socioeconómico y político estable. Cuando no se cumplen estos parámetros, que suele ser lo que pasa en la realidad, se necesita una estrategia más "adaptativa", incluyendo negociación y ajuste mutuo entre los diversos participantes. En esencia, en la gran mayoría de los casos, la promulgación de un programa debe ser simplemente vista como un punto inicial de un proceso de experimentación, definición de objetivos y búsqueda de la estrategia de implantación más adecuada para cada circunstancia. Según este autor, son pocos los casos en que el proceso de ajuste consigue el cambio sustancial del "status quo" plasmado con líneas generales en la norma legal prescrita. Berman también afirma que el comportamiento de los que se oponen al programa probablemente no cambiará a lo largo del tiempo con

la clarificación de objetivos, con la movilización de un soporte político adicional ni con otros factores.

Aaron Wildavsky (1979) tiene una visión igual de pesimista, ya que afirma que la historia de la implantación de programas públicos está llena de grandes aspiraciones y de grandes fracasos en la implantación (Mazmanian y Sabatier, 1989:266/286).

Basados en diversos análisis de caso presentados en su libro, Mazmanian y Sabatier afirman que se justifica una perspectiva más optimista que las de Berman y Wildavsky. Aunque aquellos autores consideran las limitaciones del control jerárquico y programado, no aceptan las conclusiones pesimistas referidas a la inevitabilidad de la implantación "adaptativa" en la que los planificadores de las políticas están forzados a aceptar las preferencias de los empleados públicos directamente implicados en la ejecución de los programas y de los grupos objetivo. Por el contrario, identifican diversos mecanismos legales y políticos que pueden modificar las preferencias y/o modificar la conducta de esos burócratas y de los grupos objetivo tanto en las decisiones políticas iniciales como a lo largo de la implantación del programa. Por ejemplo, los planificadores de las políticas pueden elegir un grupo de directivos de las organizaciones implantadoras en vez de otros, proveer incentivos y sanciones adecuadas, etc. Y, como Pressman y Wildavsky (1974) mostraron, los planificadores de las políticas pueden influir en el proceso de implantación basando su programa en una teoría de la causalidad válida en vez de en una dudosa. En resumen, Sabatier y Mazmanian afirman que la conducta de los empleados públicos encargados de la ejecución del programa y de los grupos objetivo puede mantenerse en unos márgenes aceptables si se consiguen las seis condiciones para una implantación efectiva que ya fueron mencionadas (Mazmanian y Sabatier, 1979:489/492, 503/504).

La experiencia ha demostrado -como ya se dijo- que en gran parte de los casos no todas las condiciones, ni siquiera la mayoría de ellas, se encuentran en las primeras etapas del proceso de implantación, pero en muchos casos es posible el éxito de los

programas.

El éxito inicial es la primera etapa crítica en cualquier esfuerzo implantador y marca la tendencia de lo que pasará después. Pero no todo está perdido si fallan los esfuerzos iniciales y no se alcanzan las expectativas, ya sea por fallos en la aplicación de la ley, por fallos en la distribución de recursos, etc.

Como Mazmanian y Sabatier (1989) ilustran con análisis de casos concretos, son raras las ocasiones en que las seis condiciones de implantación efectiva se encuentran cuando comienza la implantación. La dificultad en conseguir éxitos iniciales lleva a la frustración y desilusión con el grado de consecución de los objetivos legales. Pero -según estos autores- se ha comprobado que, incluso cuando no se consigue un gran éxito inicialmente, el grado de implantación puede aumentar a lo largo del tiempo hasta que se consigue un nivel moderado o alto de implantación.

Estos autores sugieren que se pueden intentar diversas estrategias cuando las seis condiciones mencionadas no se encuentran en un principio. Es decir, en condiciones no óptimas para la implantación se pueden dar diferentes pasos para aumentar la probabilidad de una implantación efectiva. Mazmanian y Sabatier (1979) sugieren las siguientes:

- a. Si no se dispone de una teoría válida de la cadena causal que relacione el comportamiento del grupo objetivo con los objetivos políticos (o la misma es problemática), los defensores de la norma legal deben realizar un esfuerzo para incorporar un proceso de aprendizaje a través de proyectos experimentales, investigación y desarrollo, estudios de evaluación y un proceso de decisión que incorpore tantos factores como sea posible.
- b. Si el poder legislativo aprueba una legislación con directivas políticas ambiguas, los que apoyan ese programa pueden intentar la clarificación de la ley a través del proceso de enmiendas, o pueden requerir a las unidades organizativas implantadoras que desarrollen objetivos y procedimientos claros.

-
- c. Si la implantación de un programa no puede ser asignada a una unidad organizativa que apoye los objetivos de aquél, se puede intentar conseguir la intervención de apoyos externos, el apoyo de los poderes públicos, estudios de evaluación realizados por consultoras independientes, etc.
 - d. Si no existe un apoyo activo de la opinión pública, una prioridad de los directivos de la unidad organizativa implantadora, o de los legisladores que apoyan el programa, será la identificación y movilización de estos grupos dentro y/o fuera de esa unidad organizativa, ya que cualquier programa sin ese apoyo está condenado al fracaso en el largo plazo. Aunque algunas veces es posible crear grupos de interés que no existan previamente, una estrategia más factible es convencer a una organización ya existente.
 - e. Si falta el seguimiento sistemático para apreciar los problemas en la ejecución, éste debe ser creado. Esto implica que se debe contar con datos sobre la ejecución recogidos por la propia unidad organizativa implantadora y revisiones periódicas realizadas por instituciones ajenas a la administración que está implantando el programa. Si este tipo de control falla, puede encontrarse un grupo externo que se responsabilice del seguimiento, aunque este grupo en pocos casos tendrá los recursos, la experiencia y la legitimidad para llevar de forma adecuada esta tarea durante un largo período de tiempo ya que ellos son, después de todo, una parte interesada.

En resumen, se pueden dar pasos para aumentar la posibilidad de una implantación con éxito de un programa. Aunque no son una garantía, las cinco estrategias descritas arriba han demostrado su utilidad. Por eso, en vez de aceptar el enfoque de Berman y afirmar que la mayoría de los problemas son intratables, o la visión de Wildavsky de que el proceso de implantación lleva inevitablemente a una contracción de los objetivos iniciales, es necesario pensar más sobre cómo mejorar las condiciones para una implantación efectiva (Mazmanian y Sabatier, 1989:272/276).

Estos autores presentan, para los optimistas, una lista de preguntas que deben

hacerse cuando se está diseñando la implantación de un programa. Las respuestas pueden estimar la fuerza potencial y los puntos problemáticos de la implantación de cualquier política pública ambiciosa. Las mismas no sólo se refieren al diseño de la legislación, sino también a la necesidad de desarrollar apoyos políticos si no se quiere que el programa sea socavado cuando pase un cierto período de tiempo. Se puede simplificar la situación haciendo los siguientes supuestos relacionados con la maleabilidad del problema: (a) que la normativa legal pretende un cambio sustancial en el comportamiento del grupo objetivo, y que (b) existe una teoría causal razonable que relaciona los cambios en ese comportamiento con la "solución" del problema. Es decir, que la principal dificultad que se encuentran los que elaboran el marco legal es obtener el acatamiento del grupo objetivo. Las preguntas a plantear son las siguientes:

1. ¿Cuál es la política pública general a ser implantada? ¿Son los objetivos legales precisos y, si son varios, están colocados en orden de importancia?. Si el programa es asignado a una unidad organizativa ya existente ¿se indica la prioridad relativa que deben tener los nuevos objetivos dentro de los programas que ya realiza esa unidad organizativa?.
2. ¿Son entendidos los principales factores que afectan a la implantación?. ¿Da la normativa suficiente autoridad a los directivos de la unidad organizativa implantadora sobre el grupo objetivo para obtener, al menos potencialmente, los objetivos deseados?.
3. ¿La normativa asigna recursos financieros suficientes a las instituciones que tienen que llevar a cabo la ejecución del programa para permitirles realizar los análisis técnicos necesarios para aplicar los objetivos generales a cientos de casos específicos y para comprobar el acatamiento del grupo objetivo?.
4. ¿La normativa asigna la responsabilidad de la implantación a instituciones o unidades organizativas que apoyen los objetivos y que tengan la posibilidad de otorgar al programa una alta prioridad?. ¿Se podría crear (o sería conveniente crear) una nueva unidad organizativa para administrar el programa?.
5. ¿La normativa da oportunidad a los grupos ajenos a la unidad organizativa

implantadora para que participen activamente en el proceso de implantación?. ¿Se prevé que organizaciones independientes evalúen el grado de congruencia entre las decisiones de la unidad organizativa responsable del programa, el impacto del mismo y los objetivos deseados?.

6. ¿Cuál es la probabilidad de que cambios en las condiciones socioeconómicas o tecnológicas socaven los apoyos políticos de los objetivos legales?. Si conseguir esos objetivos depende de innovaciones tecnológicas ¿qué actividades de investigación deben ser fomentadas?. ¿Qué se puede hacer para contrarrestar la corta duración de la atención que los medios de comunicación y la opinión pública en general otorgan al asunto?. ¿Es posible convencer a algún importante medio de comunicación para que realice reportajes especializados sobre el problema?.

7. ¿Qué medidas pueden adoptarse para activar los apoyos de la opinión pública y para asegurar que los grupos que apoyan el programa tienen los recursos humanos y de otro tipo necesarios para realizar un seguimiento y para participar activamente en el proceso de implantación?.

8. ¿Qué se puede hacer para asegurar que las autoridades legislativas y ejecutivas supervisarán e intervendrán activamente en el proceso de implantación?. ¿Qué se puede hacer para asegurar que la legislación posterior en áreas políticas relevantes no socavarán los objetivos del programa y que los intentos para revisar la normativa no lo desvirtuarán?.

9. ¿Puede hacerse algo para designar como directivos de la unidad organizativa implantadora a personas que están no sólo comprometidas con la consecución de los objetivos de la normativa sino que también tengan capacidades de gestión y manejo político superiores al promedio?.

Las respuestas a estas preguntas pueden dar una estimación de la probabilidad de que las decisiones políticas de la institución implantadora serán consecuentes con los objetivos legales y que los grupos objetivo realmente acatarán esas decisiones hasta que

se consigan los objetivos.

CAPÍTULO IV

CAMBIO POLÍTICO EN ARGENTINA

A.- La quiebra de la dictadura.

La transición del régimen autoritario del Proceso de Reorganización Nacional al régimen democrático no puede identificarse con un acto único, sino con un proceso cuya primera fase es el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, su segunda fase la instalación de un régimen político democrático, y se continúa con la fase de consolidación del nuevo régimen (O'Donnell y Schmitter, 1988:19/20). No fue una transición conducida "desde arriba", aunque ello se intentó durante la corta presidencia del General Viola. Fue abrupta, porque intervino una guerra perdida, pero el ejército no se fracturó de forma visible, ni se abrió la posibilidad de establecer pactos explícitos con los civiles (Floria, 1990:62/64). El intento de acuerdo militar-sindical en torno al

apoyo de una ley de "autoamnistía" decretada en el tramo último del régimen militar (denunciado por el candidato de la Unión Cívica Radical durante la campaña electoral), si existió, se frustró por el resultado electoral, imprevisto, ya que aparecía como ganador el peronismo. Fue una transición negociada, pero con rasgos diferentes a los de Uruguay, Brasil o España. No significó una discontinuidad, no hubo una caída del antiguo régimen, pero tampoco fue el producto de una negociación clara o de una pactada autodisolución del autoritarismo (Portantiero, 1987a:260/262). La transición en Argentina fue una ruptura sin pacto.

1.- La presión social.

El gobierno militar había accedido al poder en 1976 con un alto grado de consenso en la sociedad civil, después de un período de conflicto social y movilización política. Pero a mediados de 1980 y principios de 1981 comenzó a manifestarse una presión social por una salida política al régimen militar. Esto se debió -entre otros- a los siguientes factores (¹):

a) **Fracaso de la política económica.** La apertura económica, que en los primeros años del gobierno autoritario consiguió unos efectos que fueron calificados de "milagrosos", sufrió un revés a partir de 1979, que llevó a un crecimiento del desempleo, a una inflación elevada y a la desintegración de la industria nacional. Desde mediados de 1980 estallaron escándalos financieros y quiebras de bancos y empresas. A principios de 1981 se devaluó la moneda, desvaneciéndose la credibilidad en la estabilidad económica. Aumentó -así- la inquietud de

¹) Para una comparación, la descripción de los elementos que fueron dando lugar a la conciencia de crisis del franquismo se encuentra en: Tezanos, 1989:11/28.

empresarios y obreros ⁽²⁾).

b) Alejamiento político de sectores empresarios anteriormente cercanos al régimen. En una primera etapa, el proyecto de gobierno del Proceso de Reorganización Nacional obtuvo la colaboración de los grupos industriales nacionales e internacionales. Pero ante el progresivo dismantelamiento del aparato industrial, sin que se generara el anunciado crecimiento de algunos sectores, y la pérdida de los beneficios que había recibido en un principio el sector agropecuario, el apoyo quedó reducido a grupos del sector comercial importador y financiero (Moneta, 1984a:125) ⁽³⁾

c) Desprestigio de las fuerzas armadas, debido al fracaso (unido a la corrupción) de la gestión de empresas, bancos, etc., en manos de militares en activo o retirados.

d) Aumento del descontento social. Los reclamos de familiares de desaparecidos crecían (Madres de la Plaza de Mayo), creando una resonancia en la Administración norteamericana (siendo J. Carter presidente) y en su política de derechos humanos ⁽⁴⁾. A esta situación se unió el documento "Iglesia y Comunidad Nacional" que la Conferencia Episcopal Argentina dio a conocer en

²⁾ Para un análisis de cómo los problemas insolubles contribuyen a los procesos de derrumbamiento de un régimen, ver Linz, 1987.

³⁾ La retirada del apoyo al gobierno autoritario de los grandes grupos económicos, se aprecia en las declaraciones de las grandes corporaciones representantes de los empresarios industriales y agropecuarios: UIA, 1981; UIA: 1982; SRA, 1982; y SRA, 1983.

⁴⁾ Como afirma Cotarelo (1990:121), el régimen autoritario se veía en la imposibilidad de justificarse "en un mundo en que cada vez se hacen más hegemónicos los ideales democráticos". Según O'Donnell y Schmitter, las organizaciones de derechos humanos, los familiares de los encarcelados, torturados y asesinados, son -en general- los primeros en alzar sus voces contra las facetas más repulsivas de un régimen autoritario (1988:84/85).

mayo de 1981. Este documento era un mensaje orientado a la reconciliación nacional, trataba sobre la democracia desde un plano ético, criticando la supresión de los derechos humanos y llamando a la finalización del Estado de Excepción. Esta iniciativa de la Conferencia Episcopal Argentina se vio reforzada por la constitución de la Multipartidaria, acontecimiento que mostró la recuperación de la función mediadora de los políticos. El 14 de julio de 1981, por iniciativa de la Unión Cívica Radical y la convergencia de la Federación Demócrata Cristiana, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Intransigente y el Partido Justicialista, surgió la Multipartidaria Nacional, a la que se adhirieron posteriormente otros partidos ⁽⁵⁾. La Multipartidaria recogía el llamado de la Iglesia a la reconciliación nacional, y proponía un plan de transición hacia la democracia constitucional. La respuesta del gobierno militar fue el reemplazo del presidente Viola (tras una corta presidencia de no más de 8 meses) por el General Leopoldo Fortunato Galtieri, el 11 de diciembre de 1981, hasta completar el período que debía cumplir su antecesor, que concluía el 29 de marzo de 1984 ⁽⁶⁾. El 30 de marzo de 1982 la Confederación General del Trabajo organizó una movilización popular que puso en evidencia el aislamiento social del gobierno. La protesta tuvo dimensión nacional. El documento de la Iglesia, la Multipartidaria y la propuesta de una alternativa política, la distancia crítica del mundo empresario, y la movilización obrera, significaban la convergencia de la casi totalidad de los representantes de la sociedad argentina contra el régimen autoritario.

⁵⁾ Los partidos que se adhirieron a la Multipartidaria después de su formación fueron: el Partido Socialista Unificado, la Confederación Socialista Argentina, el Frente de Izquierda Popular, la Línea popular (sec. Domingorena), el Partido Socialista Popular (sec. Estévez Boero), y el Frente de Izquierda Popular (Corriente Nacional).

⁶⁾ Pero en 1984 habría un gobierno constitucional, y Galtieri estaría en prisión.

e) **Salto a la opinión pública de la crisis interna del régimen.** Los factores de fracaso en la política económica y el crecimiento del descontento social, agudizaron los desacuerdos internos y la lucha por el poder dentro de la corporación militar. Existían diferencias dentro de las fuerzas armadas con respecto a la apertura política, y diferentes estrategias y alianzas para dar respuesta a la crisis económica y a la amenaza de conflictos sociales generalizados ⁽⁷⁾. La designación del segundo presidente del Proceso, el 3 de octubre de 1980, el Gral. Roberto E. Viola, para ocupar la Presidencia de la Nación entre el 29 de marzo de 1981 y el 29 de marzo de 1984, no se hizo con el acuerdo de las tres armas, trasluciéndose -así- la crisis interna del régimen. Por otro lado, la destitución del Gral. Viola y su reemplazo por el Gral. Galtieri en diciembre de 1981, representó una interrupción de las reglas institucionales impuestas por el propio régimen en 1976 (que establecían el cambio de presidente cada tres años), agudizándose el desprestigio de las fuerzas armadas ante la opinión pública.

Todos estos factores influyeron en la creciente pérdida de apoyo social del régimen militar, y éste vio la posibilidad de utilizar una acción en las Islas Malvinas como acción legitimadora del régimen, ante la posibilidad de un traspaso de poder a un gobierno civil que condujera a investigaciones y juicios sobre la actuación del gobierno militar. La recuperación de las Islas Malvinas podría rehabilitar a las fuerzas armadas frente a la sociedad y lograr consenso y apoyo popular para una salida controlada (Moneta, 1984b:23; García Delgado y Stiletano, 1988:68) ⁽⁸⁾.

⁷⁾ Para más detalles sobre la homogeneidad y diferencias internas en las fuerzas armadas argentinas en el período 1976/1983, ver: Fontana, 1984.

⁸⁾ Un estudio sobre las circunstancias interiores y exteriores que favorecieron la transición, pero referido al caso español, se encuentra en: Cotarelo, 1989a:38/40.

2.- La guerra de las Malvinas.

Para algunos de los jefes de las fuerzas armadas, con la invasión de las Islas Malvinas sería posible recobrar el control político del proceso y encauzarlo hacia una salida electoral adecuada a sus fines.

Pero los cálculos y las estimaciones de las fuerzas armadas fracasaron, y las consideraciones geopolíticas que se habían conjeturado en torno de la evolución del conflicto no se cumplieron ⁹⁾. Con el apoyo del gobierno de Reagan, el Reino Unido recuperó por la fuerza el archipiélago y los militares argentinos fueron derrotados.

La conclusión simplista de una descripción de los antecedentes de la Guerra y de su desarrollo es que ante una situación interna insostenible, los militares adoptaron una solución "a la desesperada"; cometiendo graves errores en la evaluación de los elementos, actuando -por ello- de la forma en que lo hicieron.

Pero pensar que Gran Bretaña no iba a desplegar su poderío militar no era una conclusión totalmente errónea, sino que se llegó a ella por un desconocimiento de la situación interna de ese país. Sin tomar en consideración que Thatcher utilizaría la guerra como forma de galvanizar su electorado real y potencial, en un momento de caída de su popularidad, y con unas elecciones cercanas.

Por otro lado, pensar que la "escaramuza" concluiría con la intervención de fuerzas internacionales de la Naciones Unidas, era una conclusión bastante lógica si se pasaba revista a otros sucesos históricos.

La investigación nos lleva a afirmar que la acción no fue una "locura total", que las posibilidades de una victoria en el plano diplomático existía, y que lo que se obtendría con ello -un consenso interno que cambiaría por completo la opinión que del gobierno militar existía dentro del país- fue tomada en cuenta en el proceso de toma de

⁹⁾ La apreciación que los militares tuvieron del contexto mundial en el momento de la Guerra de las Malvinas, que mediatizó el proceso de toma de decisiones, se desarrolla en Viñas, 1990. Otra bibliografía relevante sobre el tema: Gamba, 1984; Moneta, 1984a; Moneta, 1984b; Montenegro y Aliverti, 1982; Puig, 1988; Roett, 1984; Russell, 1984; Russell, 1987 y Russell, 1988, entre otros.

decisiones, cálculo de riesgo, etc., antes y durante la crisis. Evidentemente el plan no salió como había sido trazado.

La naturaleza del régimen político del Proceso, y el deterioro de la situación interna del país, coadyuvaron a la errónea apreciación de la situación de la coyuntura mundial, llevando al proceso de toma de decisiones que convirtió la histórica problemática de las Islas Malvinas en una confrontación bélica.

3.- El desenlace.

El fracaso de la intentona militar agudizó la crisis interna de la corporación militar y desbarató las condiciones mínimas de perdurabilidad del régimen. Se dieron las tres condiciones que, según O'Donnell y Schmitter, determinan el contexto de las aperturas transicionales: derrota militar en un conflicto internacional, factores internos y divisiones dentro del propio régimen autoritario (1988:55/58) ⁽¹⁰⁾.

Después de la derrota, el Gral. Galtieri renuncia, y la Armada y la Fuerza Aérea retiran sus representantes de la Junta Militar, asumiendo el Ejército la responsabilidad total de la conducción política del gobierno. Su Comandante en Jefe, Cristino Nicolaidese, delegó el gobierno nacional en un general retirado, Reynaldo Bignone. De junio a septiembre de 1982 el máximo órgano del Proceso (la Junta Militar) dejó de funcionar, y el ejército asumió con exclusividad la conducción política del Estado. En septiembre la Junta se reconstituyó. Durante esta última fase las Fuerzas Armadas intentaron organizar una salida ordenada del gobierno, oficializándose un llamamiento a elecciones y convocándose un nuevo diálogo político. El 11 de noviembre de 1982 el Presidente recibía instrucciones de la Junta Militar reconstituida para acordar con los partidos políticos el retorno a un orden constitucional. El 28 de junio de 1983 el gobierno militar

¹⁰⁾ Dentro de la propuesta teórica sobre transiciones que presenta Cotarelo, la derrota en la Guerra de las Malvinas podría entenderse como el elemento desencadenante que configuró la crisis del régimen (primera de las seis etapas del modelo) (Cotarelo, 1992:11).

dictó la ley 22838, convocando a elecciones de diputados nacionales, de electores de presidente y vicepresidente de la Nación y de electores de senadores por la Capital Federal, de acuerdo con los principios de la Constitución Nacional. No se pusieron condicionamientos, salvo el intento de impedir una revisión de lo actuado durante la lucha antisubversiva. Las elecciones fueron convocadas para el 30 de octubre de ese año, libres y abiertas, donde venció la Unión Cívica Radical (UCR), con el 51,75% de los votos, frente al 40,16% del Partido Justicialista, y seguido por el 2,33% del Partido Intransigente. También consiguieron votos otras fuerzas políticas, distribuidas en más de 15 partidos. Fue elegido presidente Raúl Alfonsín, y vicepresidente Víctor Martínez. La UCR contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados (representación nacional), con 129 de 254 escaños, y se encontraba en minoría en el Senado (representación territorial), con 18 de 46 representantes. El Partido Justicialista contaba con 111 y 21 escaños respectivamente. Esto significaba que la Unión Cívica Radical no podría aplicar la regla de la mayoría ⁽¹⁾.

B.- Las estrategias del cambio.

1.- Proceso de toma de decisiones para el cambio político.

El Estado es un producto social, resultante de una compleja dinámica de intereses diversos, y que constituye un escenario de acuerdos, conflictos y negociaciones de intereses sociales. El poder que surge de la sociedad, a través de partidos, corporaciones, etc., determina -en gran medida- las características de ese escenario. Históricamente, los diversos tipos de Estado expresan la relativa autonomía con que cuenta el mismo Estado para arbitrar conflictos intergrupales, las demandas de los grupos sociales más poderosos y su voluntad de conservación o de incremento de control social, la demanda de grupos

¹⁾ Para datos sobre elecciones en el período constitucional argentino 1983-1989, ver: Alcántara, 1984; 1987; y 1988; De Riz y Adrogué, 1990; y Catterberg, 1985; y 1987.

sociales emergentes y su voluntad de cambiar los mecanismos de control vigentes.

El Estado de las sociedades democráticas contemporáneas ha tomado un papel creciente de regulador de conflictos entre sectores, grupos o clases, y de concertador de intereses de los distintos actores económico-sociales (Przeworski, 1988:92/96).

Si concebimos el Estado simultáneamente como una construcción social en permanente modificación y como sede de conflictos y negociación de los intereses sociales, es lógico que las políticas públicas que realiza sean el resultado de la evolución de los conflictos y de la presión que ejercen sectores y grupos de la sociedad, a la vez que su estructura administrativa resulte "consecuencia de un proceso histórico a través del cual se cristalizan respuestas dadas desde lo público a situaciones problemáticas que generan demandas sociales, manifestaciones de los distintos proyectos políticos que pretenden impactar a la sociedad a través de la acción estatal y resultado de la dinámica burocrática. De este modo, los procesos de construcción del Estado son el producto de la confrontación de percepciones y aspiraciones de grupos sociales con valores, percepciones, intereses y recursos movilizados en torno a distintas cuestiones públicas" (Martínez Nogueira, 1988b:1/3).

En los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas existen tres factores a considerar. En primer lugar se encuentra la acción de los agentes políticos propiamente dichos, que llegan al gobierno para desarrollar sus proyectos y programas. El segundo factor importante es la relación que se establece entre el Estado y los actores sociales relevantes, como grupos económicos fuertes, sindicatos y otras instituciones sociales. El tercer factor es la compleja dinámica de intereses burocráticos que se van desarrollando en el interior de la estructura del Estado.

Por ello, la acción estatal se construye a través de tres vías:

a) Por la acción de los agentes políticos, que compiten por imponer distintos proyectos y que conducen el Estado con la finalidad de adecuarlo o modificarlo

en función de esos proyectos, y en el marco de concepciones sociales, políticas y económicas específicas. Se incluyen aquí no sólo los partidos políticos, sino a todo agente con capacidad de llegar al gobierno por cualquier medio, democrático o no. Son agentes políticos las fuerzas armadas, cuando gobiernan "de facto", o los grupos armados insurgentes, cuando de hecho gobiernan.

b) Por la influencia de los actores sociales y económicos capaces de expresar sus demandas. Sus acciones son más concretas que las realizadas por los agentes políticos, pero no por ello menos importantes en el proceso de elaboración de políticas públicas. Es importante el peso que pueden adquirir los grandes grupos económicos nacionales e internacionales, las asociaciones empresariales, los sindicatos, las fuerzas armadas, la iglesia, etc. en la definición de las acciones del Estado.

c) Por la acción ejercida por el funcionariado a partir de la dinámica de intereses que caracteriza la vida de toda gran estructura administrativa. A medida que la complejización de la estructura administrativa del gobierno alcanza niveles mayores, comienzan a desarrollarse fuertes intereses en distintos niveles del aparato burocrático. La mayoría de estos intereses burocráticos suelen estar entrelazados con intereses de actores privados (grupos económicos, sindicatos, etc.). En general, la acción de la burocracia para mantener o acrecentar su poder, tiende a constituirse en un elemento conservador dentro del desarrollo de políticas públicas (Martínez Nogueira, 1989b:4/5). De todas formas, la burocracia no debe entenderse como un bloque homogéneo, ya que parte de ella trabaja con diferentes gobiernos, y con la actuación de algunos de ellos alguna fracción de la misma puede sentirse más o menos identificada.

La interrelación entre los factores señalados refleja la relación Estado-sociedad

civil, y -debido a esta compleja interrelación- se puede decir que gobernar significa definir cuestiones, establecer prioridades, fijar objetivos y administrar los medios para alcanzarlos. Esto implica, por lo general, resolver conflictos entre intereses en pugna. Contrarrestar o revertir tendencias del comportamiento de grupos y organizaciones tanto dentro como fuera del aparato estatal. Al mismo tiempo, renovar permanentemente la legitimidad de la autoridad que ejerce el poder político y de las medidas que tal autoridad pone en práctica, aún cuando, o principalmente cuando, contraría en parte los intereses y las opiniones que se hallan en juego en relación a la política de que se trate.

Por lo tanto, gobernar democráticamente no significa hacer lo que quiere este o aquel sector, ni lo que pretende la mayoría, ni seguir las opiniones predominantes entre los ciudadanos. La formulación de una política sectorial no resulta de un sumatorio de opiniones ni de intereses parciales.

Las actuaciones gubernamentales en el Estado democrático moderno tienen una racionalidad propia, que no desatienden las opiniones ni los intereses sectoriales, pero tampoco se subordinan a las lógicas sectoriales o a las encuestas de opinión. Esa racionalidad en parte incorpora y en parte subordina los intereses sectoriales; en parte contraría y en parte toma en cuenta a la opinión pública; pero, en definitiva, se basa en una definición y una comprensión del problema a resolver, que implican una capacidad técnica y una preocupación por el bien común o los intereses y responsabilidades de la sociedad en conjunto. Esa racionalidad escapa a las opiniones formadas y trasciende las lógicas de demandas sectoriales. Incluso las contradice en más de una oportunidad.

Gobernar es administrar temas conflictivos y decidir frente a demandas que se enfrentan y son contradictorias entre sí, sin subordinarse a ninguna de las presiones existentes, ya que -como se dijo antes- la política gubernamental tiene una lógica o racionalidad propia.

Pero, al mismo tiempo, la capacidad del gobierno para formular e implantar una política pública depende también de su legitimidad y de la credibilidad de sus decisiones.

Legitimidad y credibilidad que a su vez dependen -en cierta medida- del éxito de las políticas del gobierno a lo largo del tiempo. De modo que nos encontramos ante un proceso dinámico, de constante interacción entre legitimidad y eficacia, en el cual la legitimidad condiciona la eficacia y al mismo tiempo depende de ella (Maravall y Santamaría, 1989:210; Pérez, 1991:175/176; Morlino, 1985:222/223). Ambas, a su vez, dependen de otros factores, como la capacidad técnica, el respeto del principio de equidad, la credibilidad de las decisiones gubernamentales y la verificación de que existe una preocupación real por los intereses de la sociedad en conjunto.

La legitimidad y la eficacia de una política dependen también de otros factores menos visibles y menos evidentes. Uno de esos factores es que la sociedad (y el mismo gobierno) identifique la existencia de un problema, de un tema, que por su complejidad, por su naturaleza, por su alcance y por afectar los intereses de toda la sociedad, requieren una política. En general, problemas de este tipo existen largo tiempo antes de que la sociedad y el poder político adviertan su existencia o su importancia, y antes de que el problema llegue a la opinión pública, se transforme en una cuestión que se incluya en la agenda del gobierno, y que la sociedad perciba como algo que debe ser tratado políticamente, es decir, con capacidad técnica, con una coherencia interna de las decisiones, y que no se subordine a las demandas sectoriales ni a las opiniones formadas⁽¹²⁾. Otro de esos factores es la aceptación social de los objetivos a alcanzar, y el acuerdo en los criterios para medir el éxito de la política concreta. El proceso por el cual una sociedad llega a un punto en el que se da por sentado la existencia de una política no es rápido. Es en general un proceso complejo, en el cual entran en juego fuerzas diversas, y se producen crisis y tensiones (Fontana, 1988:20/22).

Por otro lado, toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema, que se debe intentar resolver y la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, y otras muchas

¹²⁾ Existe diversa bibliografía sobre los procesos de formación de políticas públicas, entre otras: Lindblom, 1991; Meny y Thoenig, 1992; Subirats, 1989.

decisiones que se derivan de las anteriores. Tampoco es una lógica de "una decisión/un decisor". El proceso de elaboración de una política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, influenciadas por las conductas de los individuos, grupos y organizaciones afectados (Subirats, 1989:41).

La nueva democracia argentina que comenzó el 10 de diciembre de 1983 nació y funcionó bajo la presión de la necesidad de responder a la crisis, la debilidad de su economía, y las renacidas demandas de la sociedad civil, de manera similar a lo sucedido en otras democracias del Cono Sur de América Latina (De Riz, 1989:49/50).

El radicalismo llegaba al gobierno en circunstancias políticas y económicas adversas, no sólo heredadas del gobierno militar, sino también como resultado de las transformaciones estructurales que habían tenido lugar en las últimas décadas. Por una parte, se encontraba con una economía en crisis y desestructurada, sobre todo en los sectores industrial y financiero, con una alta inflación y con un gran deterioro de las prestaciones sociales estatales. Por otra parte, un sistema político desarticulado por los años de autoritarismo y la falta de ejercicio de los derechos políticos, y caracterizado por la escasa capacidad de articulación y representación de las demandas sociales por parte de los partidos políticos y el fuerte poder de presión sobre el Estado de las organizaciones de interés sectorial (fuerzas armadas, empresarios...). En el marco global figuraba la abultada deuda externa, lo que simbolizaba las dificultades económicas que estarían presentes durante un largo período.

El necesario reordenamiento económico debía coexistir con gran cantidad de demandas sociales acumuladas y postergadas, y con la falta de compromisos políticos y sociales para un manejo concertado de la transición. La reconstrucción de un sistema político democrático, estable y pluralista, debía ir acompañada de la transformación de los hábitos y estilos de acción de los principales actores sociales y políticos (Gaudio y

Thompson, 1990:9) ⁽¹³⁾.

2.- La evolución de los procedimientos de actuación: entre el conflicto y la concertación.

Las políticas públicas planificadas e implantadas por la UCR durante su gobierno fueron sufriendo variaciones en sus orientaciones, objetivos y prioridades, debido -entre otras cosas- a la presión ejercida por las organizaciones corporativas, partidos políticos y movimientos sociales organizados, y al proceso de confrontación y negociación con los mismos.

Para evitar o mitigar las tensiones que surgirían en torno de la distribución de recursos que resultaría del proceso del desarrollo económico, el radicalismo confiaba que sería posible llegar a un acuerdo entre el Estado, el capital y el trabajo para que tanto las demandas salariales como las del empresariado no llevaran a conflictos sociales que pusieran en peligro el programa expansivo. Para que ese acuerdo funcionase, la primera condición era que los actores que participaban tuvieran representatividad y legitimidad. Una segunda condición, no menos importante, era que esos actores fueran lo suficientemente responsables, sobre todo en cuanto a la conciencia de los límites y/o las consecuencias de sus acciones sobre las políticas públicas orientadas al desarrollo económico y al interés general (Gaudio y Thompson, 1990:20/21).

La UCR eligió, en un principio, la confrontación, apoyada en la aplicación de la regla de la mayoría, pero la realidad le fue obligando con el tiempo a políticas parciales de concertación. Sustentada sobre la figura del ciudadano, del sistema de partidos y de la representación parlamentaria, la ideología Radical subestimó la presencia efectiva de las corporaciones. Por ello, optó por la confrontación desde el principio (incluso en su campaña electoral de 1983 tuvo una gran importancia la crítica al pacto militar-sindical),

¹³⁾ Los diversos intereses en pugna durante el período estudiado (sindicatos, asociaciones empresariales, partidos políticos, fuerzas armadas, organizaciones de defensa de los derechos humanos) y cómo estos intervinieron en la formulación e implantación de políticas concretas se desarrollan en el Anexo II: Un estudio del contexto.

en concordancia con la concepción de la UCR de que para consolidar la democracia había que combatir el sistema de poder corporativo que había predominado durante décadas en el país, enfatizando la lucha anticorporativa, y proponiéndose transformar a los sindicatos (Portantiero, 1987a:277/278; Palomino, H., 1987c:177; y Acuña, dos Santos y otros, 1988:226).

Al principio el gobierno descartó la política de acuerdos en favor de la confrontación. El tiempo fue demostrando que la transición, en condiciones de ruptura pactada, supone el compromiso entre organizaciones y no mera mayoría electoral. No se puede desconocer a las corporaciones en una sociedad moderna ⁽¹⁴⁾. El fracaso de las políticas de confrontación se dio en las relaciones con los sindicatos, los empresarios, las fuerzas armadas y la oposición política. Por ello se pasó de una estrategia de confrontación basada en el principio de la mayoría hacia la búsqueda de acuerdos con las organizaciones de interés (Portantiero, 1987a:287/288).

Un ejemplo de los cambios en la estrategia de gobierno en su proceso de adopción de decisiones se encuentra en las políticas económicas que llevó a cabo. Los objetivos de disminuir la inflación, aumentar el Producto Interior Bruto y los salarios reales no se conseguían, por ello a mediados de 1985 se lanzó el Plan Austral, que representaba una articulación de mecanismos que sirvieran de base para un pacto con el capitalismo nacional y extranjero. Hacia adentro, el Plan era un intento de luchar contra la alta inflación (condición necesaria, aunque no suficiente, para relanzar la inversión). Esta política fue hecha al margen del sindicalismo, pero no tardarían los gremios en aceptar los compromisos. El cambio fue hacia una estrategia gubernamental tendiente a ampliar sus bases políticas y sociales, y de un cálculo sobre las ventajas de intercambiar concesiones corporativas por control de la conflictividad. Luego de una política de confrontación (abierta por el fallido intento de reorganización sindical en enero de 1984,

¹⁴⁾ Una descripción del proceso de toma de decisiones por consenso durante la transición española puede verse en: Bañón, 1988.

y respondida por la CGT con una serie de huelgas generales, claramente políticas), el gobierno viró hacia la formulación de un pacto con el sector del sindicalismo peronista que, en marzo de 1987, coloca a uno de sus miembros como Ministro de Trabajo (Portantiero, 1987a:289/290). Pero la integración corporativa de los gremios al Estado no resolvió el problema de la confrontación social (aunque sí disminuyó la conflictividad en el sector privado ¹⁵).

En Argentina existe una superposición entre lo corporativo y lo político (¹⁶), y esto le planteó grandes dilemas al gobierno de Alfonsín, y -por extensión- al proceso de consolidación democrática. Dada la precariedad institucional del nuevo régimen, es fácil aceptar que es conveniente celebrar un acuerdo entre los principales contendientes por el poder, para estabilizar el sistema. Pero las características del sistema socio-político argentino hacen difícil diferenciar un pacto político protagonizado por los dirigentes partidarios de una concertación económico-social, cuyos interlocutores serían las asociaciones empresariales y sindicales.

Un pacto político supone conformidad sobre las reglas básicas del sistema. Se adquiere un compromiso sobre los fundamentos institucionales, dejando abierta la posibilidad de confrontación entre diferentes alternativas de gobierno, pero dentro del marco de esos fundamentos. La concertación económico-social, en cambio, tiene objetivos

¹⁵) Héctor Palomino realiza un seguimiento cuantitativo de la conflictividad laboral del país a través de la prensa. Los datos se recogen bimensualmente en números sucesivos de El Bimestre, CISEA, Buenos Aires.

¹⁶) La actuación de la CGT, por ejemplo, se caracterizó por la politización de lo corporativo. Esta organización sindical ha operado durante largos períodos como el mayor medio de expresión política de los trabajadores argentinos, a la vez que ha estado dominada casi exclusivamente por el peronismo. Perón le asignó un papel clave a la central obrera, y este papel fue potenciado al máximo, después, por la prolongada proscripción del peronismo como partido político. Esta historia pareció reanudarse en enero de 1983, cuando el Ministro de Trabajo del gobierno "de facto" puso al frente de la comisión directiva de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) a Lorenzo Miguel, el dirigente metalúrgico que los militares habían mantenido varios años en prisión. Poco después Lorenzo Miguel fue nombrado vicepresidente primero del Partido Justicialista (presidente en ejercicio, puesto que la titular, Isabel Perón, no residía en el país); y, como tal, tuvo a su cargo negociar las listas de candidatos para las elecciones de octubre de 1983.

más limitados. Implica que las organizaciones empresariales, los sindicatos y el gobierno acuerdan una política de ingresos, para reducir la conflictividad y evitar que los enfrentamientos sectoriales lleven a la economía a una situación de hiperinflación, y al sistema político a una situación de ingobernabilidad.

Pero en el período de Alfonsín negociar con los sindicatos era negociar con el peronismo (principal fuerza de oposición), por lo que era difícil separar el elemento político del elemento corporativo, y diferenciar el pacto político de la concertación económico-social.

Todo pacto, toda concertación, significaba un gran esfuerzo, y el tema del acuerdo se instaló en el debate público desde 1983 (Nun y Portantiero, 1986:55/57). Pero ninguno de las tres partes tradicionales de la concertación quiso sentarse de forma continuada en la mesa de las conversaciones. El gobierno porque no estaba interesado en darle mayor poder al sindicalismo, que formaba parte de la principal oposición política. La dirección de la CGT, porque en su estrategia figuraba antes la confrontación que la concertación con el gobierno. Los reclamos de la CGT eran principalmente dos: mantenimiento de los salarios y privilegios corporativos que fortalecieran su estructura burocrática. Estas reivindicaciones se politizaron, y se articularon programas globales no negociables con el gobierno, porque la primera condición era la de cambiar la política económica, que el gobierno consideraba aprobada por los ciudadanos en las urnas. Las negociaciones en general fueron dificultosas y se dieron en un marco de conflicto permanente, traducido en 13 paros generales convocados por la CGT durante el gobierno Radical (¹⁷). La confrontación sindical tuvo como eje la contestación a las políticas económicas del gobierno, es decir, se ubicaron en un plano distinto al del logro de fines institucionales perseguidos con las negociaciones que se mantenían de forma paralela. Los paros generales descartaron el enfrentamiento con los empresarios, y se articularon

¹⁷) Las huelgas generales convocadas por la CGT desde diciembre de 1983 a julio de 1989 se distribuyeron de la siguiente forma: una en 1984, dos en 1985, cuatro en 1986, tres en 1987, y tres en 1988.

como confrontación contra el gobierno. La acción de la CGT estuvo orientada a buscar rectificaciones de la política económica oficial, sin identificar a los empresarios con ella, aún cuando estos pudieran beneficiarse. Los empresarios, por otro lado, acostumbrados a una estrategia de presiones sobre el Estado para obtener ventajas sectoriales, oscilaron entre alianzas con éste y alianzas con los sindicatos.

Se trató, en resumen, de una situación que mostró hasta qué punto los principales grupos de interés argentinos están acostumbrados a orientarse hacia el gobierno (a favor o en contra); y -a la vez- cómo se unen el elemento corporativo y el político (Nun y Portantiero, 1986:83).

Por otro lado, el intento de pacto con los empresarios no logró superar de manera estable la crisis de inversión. Tampoco disminuyó la confrontación política con el peronismo, como se demostró en las elecciones de septiembre de 1987. Además hubo una tercer área de confrontación: la militar. Después de la crisis de Semana Santa (en abril de 1987) el gobierno cedió frente a algunas de las reivindicaciones de las fuerzas armadas, promulgándose la Ley de Obediencia Debida.

La inestabilidad institucional, marcada por la elevada frecuencia de golpes de Estado y acceso al poder de gobiernos militares, disminuyó -cuando no prohibió abiertamente- la presencia del Parlamento y de los partidos políticos como canales de mediación y tratamiento de las demandas sociales ⁽¹⁸⁾. Este fue otro de los rasgos del proceso de adopción de decisiones durante la transición. Las normas relativas a la organización y a los derechos sindicales, por ejemplo, fueron derivadas de negociaciones directas entre el gobierno y los sindicatos, con poca participación del parlamento (Palomino, H., 1988:5). Las corporaciones empresarias y sindicales tendieron a ampliar su poder hasta ocupar el asignado a los partidos, modificando las condiciones de funcionamiento típicas del sistema político pluralista. Paralelamente tendieron a ocupar

¹⁸⁾ La inestabilidad política en los países del Tercer Mundo (con frecuentes cambios de régimen) supone un obstáculo a la consolidación de un sistema de partidos equilibrado, por lo que hay una gran diversidad de tipos de partidos, teniendo gran fuerza los movimientos populistas con componentes nacionalistas (García Cotarelo, 1985:76).

el mayor espacio posible de representación e, incluso, buscaron por momentos el monopolio del diálogo con el Estado. La continuidad de este comportamiento a lo largo de tantos años dificultó la adecuada inserción de las corporaciones en el marco de las reglas de juego del sistema constitucional (Palomino, M., 1987:196).

En resumen, la transición tuvo dificultades para encarar políticas de concertación entre el sindicalismo, los empresarios y el gobierno; esto llevó a la presencia de sucesivos compromisos inestables.

Como se verá en los capítulos siguientes, los rasgos del proceso de adopción de decisiones durante el período de Alfonsín y el tipo de relación entre el gobierno y los diversos actores sociales afectaron a las políticas de distribución del gasto y del empleo públicos, a la orientación de las políticas sectoriales y a la concepción de la reforma de la Administración Pública que se deseaba llevar a cabo.

CAPÍTULO V

LAS INTENCIONES: ANÁLISIS DEL DISCURSO

"(...) la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia". "(...) un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno" (Linz, 1987:38 y 41).

Todo gobierno tiene unas bases de legitimación; por ello, el tema de la legitimidad ⁽¹⁾ sigue siendo una de las ideas centrales de la teoría política (Offe, 1990:122). Las tipologías tradicionales de las formas de gobierno basada en el criterio del número de gobernantes (uno, pocos, muchos) o en el modo del ejercicio del poder (bueno o malo), son reemplazadas por la clasificación weberiana de las formas de poder legítimo (tradicional, carismático, racional o legal) en la que se establecen tres principios de legitimidad. Aquí la distinción se basa -a diferencia de lo que sucede en la clasificación tradicional- en la actitud de los gobernados en relación al poder del gobernante, en la aceptación de esa autoridad, y en la creencia en la legitimidad de ese poder (Weber, 1964

¹⁾ Se puede definir como "legitimidad" la "creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia" (Linz, 1987:38). Por otro lado, la legitimidad se halla estrechamente vinculada a la idea de justificación racional y de consenso en torno a valores compartidos por la comunidad (Del Águila, 1992:48).

y 1981). "La legitimidad consiste en un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo" (Morlino, 1985:177).

Con el golpe militar en Argentina una parte relevante de la población manifiesta, pasiva y silenciosamente, su creencia en que la recuperación del orden social requiere la intervención militar. Este golpe provoca una ruptura del orden constitucional. Sin embargo, la acción militar encuentra principios de legitimación. Legalidad y legitimidad no coinciden. ¿Cuál es el fundamento de la dominación militar?. No se pueden utilizar aquí los tres tipos ideales de dominación de Weber, aunque -como lo explica el propio autor- ninguno de ellos aparece de forma pura en la realidad histórica. En este golpe no hay líderes carismáticos, ni funciona la legitimación tradicional ni la legal.

Para explicar los principios de legitimación de este gobierno (y sus diferencias con respecto al gobierno constitucional que le sucede) debemos acudir a otra clasificación, y no explicar el golpe militar de 1976 únicamente por la pérdida de legitimación del gobierno anterior, sin atribuirle al gobierno autoritario una legitimidad propia, ya que la erosión de la legitimidad no es un factor necesario y suficiente para el cambio político. Un sistema de dominación puede sobrevivir sin legitimidad (Del Águila, 1992:51; Przeworsky, 1988:86) ⁽²⁾.

Otro autor, James O'Connor, es citado frecuentemente por diversos analistas de las políticas públicas ⁽³⁾, por lo que resulta de interés comentar la pertinencia de su

²⁾ Según Quiroga (1989:36) el gobierno militar que llegó al poder por la fuerza en 1976 en Argentina no se apoya en la conquista de una nueva forma de legitimación, sino en la crisis de legitimación del régimen civil precedente. Cuando el orden constitucional pierde legitimidad, la solución de fuerza adquiere apoyo, asentada en la crisis del Estado de derecho.

³⁾ Por ejemplo Lerner (1989), que identifica "legitimación" con las políticas públicas de las áreas de política social, como salud, vivienda, educación y bienestar social, frente a políticas públicas de "acumulación", expresadas por las políticas de regulación, y por la intervención directa en actividades de producción de bienes y servicios, a través de las empresas públicas (Lerner, 1989:3). Otros autores que siguen la clasificación de J. O'Connor: Isuani y otros, 1989; y Olmeda, 1988:209/210.

enfoque para nuestro objeto de estudio. O'Connor (1974) analiza las políticas públicas a través del gasto público, y considera que el mismo tiene un carácter dual, ya que cumple al menos dos funciones, la legitimación y la acumulación. Este autor entiende como "legitimación" la necesidad de crear condiciones para la "armonía social", y como ejemplos de gasto para la "armonía social" menciona el sistema de asistencia social y el subsidio a la pobreza ⁽⁴⁾. La legitimación llevaría a un consenso con las políticas y actuaciones del gobierno. Pero el consenso no implica, necesariamente, ni sistema de asistencia social ni subsidio a la pobreza (es decir, políticas asistenciales, que son los ejemplos que el autor utiliza). Estas políticas que él menciona implican un fin (distribución de la riqueza, descenso del número de familias por debajo de la línea de pobreza...), y el consenso puede conseguirse con otros fines (pacificación interior, desarticulación de las actividades subversivas, control de la inflación...), incluso más pertinentes en el caso argentino. Por otro lado, con la clasificación de O'Connor, sólo podríamos realizar entre estos dos gobiernos la siguiente distinción: mayor gasto en acumulación que en legitimación, o viceversa ⁽⁵⁾.

Ya que hemos visto que la clasificación de los principios de legitimación de Weber y la distinción entre acumulación y legitimación de O'Connor no son adecuadas para el caso concreto de estudio, resulta acertado explorar la aplicabilidad del enfoque de Laufer y Burlaud (1989). Según estos autores, existen tres principios en los que una organización puede basar su legitimación ⁽⁶⁾:

⁴⁾ O'Connor (1974) menciona otros ejemplos, pero los que menciona son ejemplos de gasto que tienen parte de capital social (acumulación) y parte de gasto social (legitimación), como la educación o la construcción de carreteras. Como ejemplos "puros" de gasto social sólo menciona los dos ya citados.

⁵⁾ Linz (1987) también es citado por diversos investigadores en relación al tema de transición y legitimación. En este libro Linz utiliza, para referirse a "legitimación", la clasificación de los principios de legitimación de Max Weber, por lo que los comentarios ya realizados sobre este autor son aplicables, en este caso, al trabajo de Linz.

⁶⁾ Los autores mencionan estos principios de legitimación como sucesivos en un continuo histórico: "Se distinguen tres períodos en la historia de la legitimidad de la Administración" (Laufer y Burlaud, 1989:44). Nosotros los tomaremos como principios de legitimidad que se suceden, pero que pueden reestablecerse con un cambio de régimen. Para la definición de los tres principios de legitimidad: Laufer y

a) **La legitimidad basada en la fuente del poder.** Cuando el origen del poder ejercido es lo que legitima la acción. La legitimidad de la actuación estatal en una democracia, por ejemplo, proviene de la soberanía nacional por elección.

b) **La legitimidad basada en los fines perseguidos (finalidad).** Cuando la autoridad del Estado no descansa en la naturaleza de su poder, sino en la finalidad perseguida. Por consiguiente, el gobierno no se legitima por su origen, sino por la finalidad de su actuación.

c) **La legitimidad apoyada en los métodos utilizados.** Situación en la que el gobierno no se legitima ni por la naturaleza de su poder ni por su finalidad, se legitima por la calidad de los métodos que emplea en su actuación:

- Métodos eficaces: Fijación de metas explícitas y organización racional de los medios para lograrlas.
- Métodos humanos: Garantizar que las finalidades perseguidas son coherentes con los deseos de la población, integrándola por diversos medios en las decisiones tomadas.

Estos diferentes tipos de legitimación permiten articular una distinción entre los dos gobiernos estudiados, el gobierno autoritario del "Proceso de Reorganización Nacional" y el democrático de la Unión Cívica Radical (⁷), que es lo que se hace en los apartados siguientes.

Burlaud, 1989:43/52, y cap. primero en su totalidad. La tercera forma de legitimación en la clasificación de Weber coincide con la primera forma de la clasificación de Laufer y Burlaud: legitimación por la fuente, por la ley, porque se aplica la ley.

⁷ Laufer y Burlaud se refieren en este libro a los principios de legitimación de las organizaciones, pero consideramos adecuado aplicar su clasificación a los diferentes gobiernos.

Otro principio en el que un gobierno puede basar su legitimación, no mencionado por estos autores pero que resultará de utilidad para explicar el retroceso electoral de la UCR desde 1987, que lo llevó a la pérdida de las elecciones a la Presidencia de la Nación en 1989, es **la legitimidad basada en los resultados alcanzados**. Es lo que Morlino llama "legitimación específica", que define como el conjunto de actitudes de adhesión al régimen y a las autoridades debido a la satisfacción de determinadas demandas por medio de determinados actos del gobierno (Morlino, 1985:183) ⁽⁸⁾.

A.- El gobierno autoritario del "Proceso de Reorganización Nacional":

1.- Legitimidad del gobierno por su finalidad.

La llegada al poder de las Fuerzas Armadas en 1976 no se debió a un intento de lograr ventajas corporativas o de una intervención provisional en el gobierno nacional para llevar a cabo la devolución del poder a los civiles en un corto plazo. Mediante la ocupación del aparato del Estado, las Fuerzas Armadas intentaron, además de la eliminación de la subversión, poner en marcha un nuevo ciclo histórico en la Argentina.

Las Fuerzas Armadas consideraron imprescindible cerrar una etapa histórica hegemonizada por la presencia del peronismo, una economía ineficaz y una clase obrera indisciplinada. Este ciclo fue asociado por los militares con otros factores: la presencia de las corporaciones en el debate político, la existencia del Estado como ente regulador y ordenador de la vida económica, y el incremento de la movilización social. Todo esto los llevó a un diagnóstico de la democracia como "ilimitada", un régimen ingobernable o proclive a las movilizaciones sociales, económicas y políticas incontrolables (García

⁸⁾ Para entender la formación y el mantenimiento de la "legitimidad específica" el autor introduce la noción de "satisfacción e insatisfacción relativa". La satisfacción relativa es el resultado de la relación entre el nivel percibido de las necesidades que se satisfacen y el número y la amplitud de las necesidades que se crean y hay que satisfacer. La satisfacción relativa se expresaría en una ecuación cuyo numerador es el nivel de necesidades satisfechas y su denominador sería el nivel de necesidades existentes. Al referirse a "necesidades" se refiere a necesidades sociales (compartidas por muchos) no a necesidades individuales (Morlino, 1985:183).

Delgado y Stiletano, 1988).

Del análisis del discurso de sus políticos y gestores se deduce que el gobierno "de facto" **basó su legitimación en la finalidad** de su actuación, tanto en el plano político como en el económico. No existió un intento de justificar los métodos utilizados.

En términos económicos, el discurso del "Proceso de Reorganización Nacional" se caracterizó por el retorno al mercado, a la libertad de competencia y a una reorganización del aparato productivo basada en el modelo de ventajas comparativas y en la subsidiaridad del Estado. Por otro lado, la reforma económica aparece como condicionante de la reforma política, ya que el esquema político institucional que el "Proceso de Reorganización Nacional" procuraba reemplazar estaba ligado estrechamente a la situación económica existente (Canitrot, 1979).

Según lo anunciaban, la finalidad del gobierno militar era:

a) **En el plano político:** Reestablecimiento del principio del orden y de la autoridad, y consolidación de la **estabilidad política** del gobierno. Erradicación del terrorismo y de la subversión armada e ideológica (**seguridad**).

b) **En el plano económico:** **Recuperación, saneamiento** y expansión de la economía argentina. **Eliminar las distorsiones existentes, y las deformaciones estructurales. Eficiencia.**

Los conceptos de "orden", "autoridad" y "seguridad" no eran, en este caso, proclamados como métodos de acción para conseguir otros fines, sino como fines que justificaban la presencia de las fuerzas armadas en el poder.

Cabe recoger las siguientes citas de políticos y gestores del gobierno autoritario

para apoyar esta afirmación:

"(...) una de las peores crisis económicas que ha padecido nuestro país. Quizás la peor" es una de "las circunstancias especiales que han motivado la asunción del poder por las fuerzas armadas de la Nación". Para "(...) construir todos juntos la **grandeza del país**" (Martínez de Hoz, 1976) ⁹⁾. Una de las funciones del gobierno es la "**Recuperación de la economía argentina**" (Martínez de Hoz, 1977:237)

"(...) **reordenamiento de su economía** (argentina) para eliminar las tremendas distorsiones que existían causadas por un sistema artificial que producía graves deformaciones estructurales en la misma (...) para conseguir (...) la transformación y modernización que estimamos indispensable" (Martínez de Hoz, 1978d:298).

Desde el 24 de marzo de 1976 "(...) comienzo de la ejecución del programa económico de **recuperación, saneamiento y expansión** aprobado por las Fuerzas Armadas y enunciado el 2 de abril de 1976 (...). Además se han superado las tres graves crisis que afectaban a la economía del país en marzo de 1976, caracterizadas por una hiperinflación, una paralización de la actividad productiva del país y la cesación de pagos externos". "En lo político, hemos visto el reestablecimiento del principio del **orden** y de la **autoridad**, y consolidado la **estabilidad política** del gobierno" (Martínez de Hoz, 1978b:442/445).

"(...) el gobierno del "Proceso de Reorganización Nacional" ha respetado y respeta los derechos civiles de los individuos, con las únicas limitaciones propias del estado de sitio y de las circunstancias especiales creadas por el **terrorismo y la subversión armada e ideológica**, cuya **erradicación** constituye el propósito principal o factor determinante de las 'Bases para la intervención en el proceso nacional' (...)" (Discurso del académico Horacio A García Belsunce, pronunciado en la Academia Nacional de Ciencia Morales el 24 de septiembre de 1980, "Anales", tomo IX-1980, p.115, citado por: Groisman, 1987:41/42).

"Las fuerzas armadas, desnaturalizados y agotados por entero los mecanismos constitucionales, asumieron la responsabilidad de la reorganización institucional de la Nación con el propósito de: 'Restituir los valores esenciales que sirven de fundamento a la conducción integral del Estado, enfatizando el sentido de **moralidad**, idoneidad y **eficiencia**, imprescindibles para reconstituir el contenido de la imagen de la nación, **erradicar la subversión** y promover el **desarrollo económico** de la vida nacional basado en el equilibrio y la participación respon-

⁹⁾ José A. Martínez de Hoz fue Ministro de Economía del gobierno militar, desde marzo de 1976 a marzo de 1981.

sable de los diferentes sectores a fin de asegurar la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal, adecuada a la realidad y exigencia de evolución y progreso del pueblo argentino'. Este fue y es el fundamento de su legitimidad de origen y de finalidad". (Junta Militar, 1979:7).

2.- El Estado subsidiario y la reforma normativa.

Los principios de legitimación que utilizó el gobierno militar se relacionan con la función que este régimen atribuía al Estado y con la reforma que se planteó para la Administración Pública: un **Estado subsidiario** y una reforma de la Administración basada en un discurso normativo y legal-formalista ⁽¹⁰⁾ (modelo según el cual la reforma se reduce a la **revisión de normas y estructuras** de la organización) y en la **disminución del número de empleados públicos** (con el objetivo de disminuir el gasto público, es decir, de disminuir el "tamaño del Estado").

Numerosas citas avalan esta tesis.

a) Sobre la **función del Estado**:

"El **motor principal de la economía es la empresa privada** (...) el Estado conserva el control superior de la orientación de la economía y el ejercicio de los grandes instrumentos que pueden hacer efectiva esta orientación, como puede ser el monetario, el presupuestario, el cambiario, el tributario, y otros. (...) **acción subsidiaria del Estado** (...) " (Martínez de Hoz, 1977:237). "El Estado no debe tomar a su cargo nada que pueda ser hecho mejor y más efectivamente por la empresa privada" (op.cit.:238). "El Estado debe atender con sus recursos todos aquellos campos en los cuales no hay ninguna posibilidad de que exista inversión privada (...), administración de justicia, la educación en la parte que le corresponda, el orden y la seguridad, la infraestructura económica en sus grandes obras (...)." "(...) el Estado no debe 'hacer', sino que el Estado debe 'hacer hacer' (...), el Estado pone el marco general para la actividad, establece las reglas del juego, y luego vigila (...)" (Martínez de Hoz, 1978a:350).

¹⁰⁾ Kliksberg (1985, 1986a y 1986b).

"Hemos puesto a la libertad en una valoración superior en todo nuestro esquema. Es decir, consideramos que ella hace a la esencia misma de la existencia del hombre y debe ser ejercida con responsabilidad". "De allí deriva el acento que hemos puesto en la libre iniciativa individual, en la importancia de la empresa privada, en el esquema productivo del país y en la eliminación de la excesiva estatización o intervención del Estado" (Martínez de Hoz, 1981:951).

b) Sobre la reforma de la Administración Pública:

Disminuir el número de empleados públicos, "reorganización y simplificación de todas las tramitaciones burocráticas que se realizan ante el Estado" (Martínez de Hoz, 1978b:445 y 1978c:408). La reforma administrativa "busca adecuar estructuras orgánicas, tecnológicas y recursos humanos al rol dinámico y eficiente que la Administración Pública debe asumir" (Dickson, 1980:9) ⁽¹¹⁾. "Innovaciones en el campo de las relaciones normativas (...), cambios (en las) estructuras organizacionales". Racionalización de estructuras, procesos y medios (Presidencia de la Nación, s/f:3/4).

De hecho, cuando los políticos y gestores enumeran las tareas realizadas en relación a la reforma administrativa, los ejemplos se remiten, sobre todo, a revisión de normas y estructuras de la administración (Dickson, 1980; y Presidencia de la Nación, s/f:23/27).

B.- El gobierno democrático de la Unión Cívica Radical:

1.- Legitimidad del gobierno apoyada en los métodos utilizados.

En las elecciones del 83 la legitimidad de la fuente del nuevo gobierno (legitimación basada en la soberanía popular, por su origen jurídico constitucional, y porque aplica la ley) y la legitimidad por la finalidades que se perseguían (reestablecimiento de la democracia, reestablecimiento del Estado de derecho...) establecían diferencias con el

¹¹⁾ Guillermo José Dickson (Capitán de Navío) fue Subsecretario de Asuntos Administrativos y, posteriormente, Subsecretario de la Función Pública de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación durante el gobierno militar.

gobierno autoritario precedente. Pero estos principios de legitimación no marcaban diferencias entre los dos partidos mayoritarios: Unión Cívica Radical (UCR) y Partido Justicialista (PJ). Por ello, estos partidos tuvieron que articular otros principios de legitimación que fueran diferenciadores entre las dos propuestas electorales ⁽¹²⁾.

El principio de legitimación que utilizó el gobierno de la U.C.R. durante todo su mandato, fue la calidad de los métodos a emplear en el funcionamiento (gestión) de la Administración Pública (racionalización de las decisiones y de las actuaciones) ⁽¹³⁾.

a) **métodos eficaces**: dirección pública. Fijar metas explícitas (racionalización de la acción) y organizar de forma racional los medios para lograrlas (racionalización de los medios utilizados): **eficacia, transparencia administrativa y evaluación y control social de la gestión.**

b) **métodos humanos**: participación de los usuarios (ciudadanos). Garantizar que las finalidades perseguidas sean coherentes con los deseos de la población, intentando integrar a ésta a las decisiones tomadas, mediante un **diálogo constructivo.**

Numerosas citas avalan esta tesis:

"(...) es la recuperación del sentido ético en la vida cotidiana de los argentinos el objetivo principal de nuestro paso por las altas funciones que desempeñamos, y el patrón por el cual seremos juzgados." "(...) revalorización de la juridicidad de

¹²⁾ Teniendo en cuenta que nuestros objetos de estudio son el gobierno del "Proceso de Reorganización Nacional" y el de la Unión Cívica Radical, no analizaremos en este trabajo el discurso del Partido Justicialista. Un análisis de las consignas electorales de los líderes de la UCR y de PJ en la campaña electoral de 1983 se desarrolla en: Cavarozzi, 1988.

¹³⁾ Raúl Alfonsín, en campaña electoral, estableció esa distinción: "No son los objetivos nacionales lo que nos diferencian [del PJ] sino los métodos y hombres para alcanzarlos" (Política, 27 de octubre de 1983).

los actos del poder estatal (...), **respetar al hombre en la plenitud de su dignidad.**"
"(...) crecimiento, consolidación de la **justicia social y difusión del bienestar**"
(Alfonsín, 1985c:8).

Reestablecer el principio de "juridicidad" como regla de conducta en la vida pública, **"transparencia"** en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, **publicidad de los actos públicos, participación.** (Roulet, 1988:24/25,33) ⁽¹⁴⁾.

Deben existir el **"control de razonabilidad de los actos, evaluación de la gestión y de las orientaciones dadas por la gestión, control parlamentario, edición y difusión de las Memorias de las empresas públicas y de las administraciones, debates parlamentarios (...)"**. (Roulet, 1988:41).

"El discurso es la construcción de ese nuevo lenguaje que proponemos para el **diálogo constructivo** y convocante sobre el Estado en el terreno de lo político. No podremos construir el Estado federalista nuevo que debemos darnos con un discurso antiguo y lacerante" (Thomson, 1987b:2) ⁽¹⁵⁾.

2.- El Estado distributivo y promotor del crecimiento económico, y modificación de valores y prácticas en la Administración Pública.

Los principios de legitimación que utilizó el gobierno democrático de la U.C.R. se relacionan con el papel que este gobierno atribuía al Estado y con la reforma de la Administración Pública que planificó (relación que también existió en el gobierno "de facto", como ya hemos visto). Junto a las reiteradas referencias a la necesidad de conseguir el equilibrio fiscal, la contención del déficit y de la inflación, y estimular el crecimiento, condicionadas por la situación económica del país, se hacen continuas menciones a la redistribución del gasto, la reorientación de los gastos hacia los sectores

¹⁴⁾ Jorge Esteban Roulet fue Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación durante el gobierno de Alfonsín desde el 10 de diciembre de 1983 hasta diciembre de 1986.

¹⁵⁾ Brian A. Thomson fue Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación durante el gobierno de R. Alfonsín.

sociales y la necesidad de garantizar la equidad social ⁽¹⁶⁾. Un Estado **intervencionista y redistributivo**, a la vez que impulsor del desarrollo económico, y una Administración Pública basada en la **moralización de la imagen**, la **modificación de valores y prácticas**, en la **eficacia**, en el **mérito** y en la **formación del funcionariado**.

Diversas citas de políticos y gestores del gobierno apuntalan esta tesis.

a) Sobre la **función del Estado**:

"(...) asumiendo sin complejos la **inevitabilidad de la intervención estatal**", la función del Estado debe ser: **regular los comportamientos económicos** desestabilizadores y especulativos, así como la concentración abusiva o sesgada de la riqueza; **mejorar la distribución** del producto social; **reducir las desigualdades** y promover el bienestar de la población; **reasignar recursos** (Oszlak (?), 1984:3 -(¹⁷)-). "(...) jugar un papel activo en la **distribución de la riqueza** y en la solución de los conflictos (...) corregir las tendencias naturales a la injusticia" (Roulet, 1988:15/16 y 23).

"(...) necesitamos que (...) nuestro Estado cumpla su rol de **agente democratizador** de la sociedad y **promotor del crecimiento económico**" (Roulet, 1988:23).

"(...) devolver al Estado la **capacidad de conducir la economía**, de sacarlo del achicamiento efectivo que lo sume la inflación, para hacer de él un **instrumento de la reconstrucción económica del país**" (Alfonsín, 1985b:17).

¹⁶) En los discursos analizados, estas dos funciones del Estado (conseguir la recuperación económica y la equidad social) aparecen como simultáneas a lo largo de casi todo el período del gobierno de la Unión Cívica Radical. Es al final de la legislatura (en el mensaje del ministro de economía fechado el 29 de septiembre de 1988: Poder Ejecutivo Nacional, 1989a) cuando se condiciona la función redistributiva del Estado a una previa solución del problema fiscal. Las dos funciones pasan de ser simultáneas a definirse como consecutivas en el tiempo. Lerner (1989) que analiza también las visiones sobre el papel del Estado asumidas por el Proceso y por el gobierno de la UCR, detecta en este último dos discursos simultáneos, no contradictorios, pero que se diferencian en cuanto al énfasis colocado sobre ciertos aspectos, que en algunas circunstancias pueden resultar incompatibles: el del Ministerio de Economía y el de la Secretaría de la Función Pública. Pero el ejemplo que utiliza es el mencionado discurso del Ministerio de Economía de finales de 1988, sin considerar los discursos de años anteriores.

¹⁷) Oscar Oszlak fue Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa y Vocal del Directorio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), durante el gobierno del Dr. Alfonsín, desde diciembre de 1983 hasta diciembre de 1985.

b) Sobre la reforma de la Administración Pública:

Cambios en las normas, estructura y desempeño de la Administración Pública. "Modificar rutinas, formas autoritarias de ejercicio de la autoridad, criterios eficientistas a ultranza, prácticas corruptas, orientaciones de políticas zigzagueantes (...)" (Oszlak(?),1984:3 y Oszlak,1986:62). Transformar la Administración Pública en un instrumento activo, **eficaz**, capaz de dinamizar el proyecto político del gobierno democrático (Roulet,1984). "(...) **innovar en los comportamientos y en las pautas valorativas**", "(...) transformar (la Administración Pública) en **instrumento eficaz** de la reconstrucción y modernización de nuestro país" (Roulet, 1988:29).

"(...) es el hombre y la **formación** de los hombres el punto de partida para emprender las reformas que la Administración Pública requiere (...)" (Alfonsín, 1985c:10).

"(...) la Administración Pública no se transforma solamente por voluntad del elenco político en funciones. Es necesario contar también con el decisivo protagonismo de la ciudadanía y de los propios funcionarios, imaginando juntos formas de **participación** que aseguren el control social de la gestión del Estado." (Alfonsín, 1985c:9/10).

Modificar los "valores y las prácticas" predominantes en el Estado y en la Administración. (Roulet, 1988:50).

La reforma de la Administración del Estado no es solamente un problema de gestión administrativa, ni un problema del aparato burocrático en sí, es también un problema político. Por ello debe existir **participación** en la reforma (Thomson, 1987b:2).

"(...) la formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (...) implicaba un **cambio en los valores vigentes**, al implantar **criterios objetivos en la selección** de los funcionarios públicos, un sistema de carrera según la **capacidad y el mérito** (...), una reforma (de la Administración Pública) que no se limitara a las meras modificaciones normativas y tuviera un carácter profundo y perdurable". El proyecto se inscribe "dentro de la finalidad más amplia de lograr la **modificación de valores, criterios y sistemas** en el conjunto del aparato estatal". El Curso sería la única vía de acceso para que "la selección de los funcionarios públicos sea realizada con **métodos objetivos, transparentes y controlables**, y de

que su formación sea rigurosa y específica" (Groisman, 1988a:8-16) ⁽¹⁸⁾.

"(...) la reforma debe dotar al Estado de una Administración que sea **responsable, transparente y eficaz** (...). Para contar con una Administración eficiente, es necesario **modernizar sus métodos de trabajo**, jerarquizar a sus funcionarios y ofrecerles la perspectiva de **una carrera y una retribución que incentive su rendimiento**" (Alfonsín, discurso que acompaña la presentación de los decretos 2192, 2193, 2194 y 2196 de noviembre de 1986, El Cronista Comercial, Buenos Aires).

"Para lograr las metas de todo gobierno democrático es preciso dotarlo de funcionarios con **experiencia y conocimientos específicos**, procurándoles un entrenamiento para la toma de decisiones, desarrollando su espíritu crítico, la aptitud para evaluar hechos e interpretar informes y documentos, la disposición por innovaciones y el cambio, la **actitud de servir al interés general** y al **compromiso con el sistema democrático**" (Stuhlman, 1988:28) ⁽¹⁹⁾.

C.- Discursos comparados y algunas preguntas.

Tal como se afirmó en la presentación de este capítulo, un gobierno puede estructurar su legitimación basándose en principios diferentes.

Estudiando los discursos de los dos gobiernos analizados, se deduce que hubo un cambio en los principios de legitimación de cada uno de ellos y en la concepción de las funciones asignadas al Estado y a la Administración Pública (ver Cuadro V.1 para la síntesis de estas diferencias).

Pero hasta ahora sólo se ha profundizado en los discursos de los políticos y gestores, es decir, en la declaración de intenciones. Por ello, el siguiente paso de la investigación tendrá como objetivo analizar si existió (o no) una correspondencia entre los conceptos relacionados con el Estado y la Administración y las políticas públicas

¹⁸⁾ Enrique I. Groisman fue Subsecretario de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa de la Secretaría de la Función Pública y Director del Curso de Administradores Gubernamentales, desde diciembre de 1983 a diciembre de 1986.

¹⁹⁾ Luis Stuhlman fue el segundo Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación durante el gobierno de Alfonsín, desde diciembre de 1986 hasta el final del gobierno.

implantadas.

Algunas de las preguntas a plantear serán las siguientes: ¿Hubo un cambio en los énfasis de las políticas públicas implantadas por un gobierno y el otro? ¿Se corresponden los principios de legitimación en el plano del discurso con las políticas públicas implantadas por los diferentes gobiernos? ¿Se refleja este cambio de conceptos en la evolución y cambio en las políticas a lo largo del período estudiado?. Si no hubo un cambio en esas actuaciones ¿a qué se debió?. Las variables del cambio político (en este caso transición de un régimen autoritario a uno democrático) y los cambios de políticas públicas ¿son variables dependientes o independientes?.

CUADRO V.1

**CONTRASTE ENTRE EL GOBIERNO AUTORITARIO Y EL DEMOCRÁTICO
EN EL PLANO DEL DISCURSO.
ARGENTINA: 1976-1989.**

	GOBIERNO AUTORITARIO (1976-1983)	GOBIERNO DEMOCRÁTICO (1983-1989)
PRINCIPIOS DE LEGITIMACIÓN	POR LA FINALIDAD: -orden. -autoridad. -estabilidad política. -seguridad. -recuperación, saneamiento y expansión de la economía.	POR LOS MÉTODOS UTILIZADOS: -transparencia administrativa. -evaluación y control de la gestión. -participación. -diálogo constructivo.
FUNCIÓN DEL ESTADO	-subsidiaridad. -privatizaciones. -libre iniciativa individual.	-intervención en la economía. -promotor del crecimiento económico. -mejora de la distribución de la riqueza. -reducción de las desigualdades. -promoción del bienestar de la población. -reasignación de recursos.
REFORMA DE LA ADMINISTRA- CIÓN PÚBLICA	-disminución del número de empleados públicos. -reformas de normas y estruc- turas.	-moralización de la imagen. -modificación de valores y prácticas. -eficacia. -participación. -mérito. -formación.

CAPÍTULO VI

CAMBIO POLÍTICO Y GASTO PÚBLICO

"Estos procesos de democratización y resurrección de la sociedad civil tienen lugar en el marco de las crisis económicas más profundas que registra la historia del la región. (...) los regímenes democráticos deben enfrentar (...) circunstancias críticas (...) tratando de asegurar condiciones de gobernabilidad que compatibilicen la participación ciudadana, la regulación civilizada de los conflictos sociales y la redistribución del producto en beneficio de los sectores más postergados. Ecuación compleja y no fácilmente conciliable, que impone restricciones al desempeño de los gobiernos democráticos" (Oszlak, 1984?:2/3; Oszlak, 1990a:7/8; y Oszlak, 1991a:5).

La distribución de los servicios públicos requiere recursos comunales, sobre todo dinero, dinero público. Debido a que los estados distribuyen cada vez más servicios públicos o son responsables de la supervisión de su distribución, fluyen a través de las manos de las autoridades públicas más recursos financieros que en cualquier otro momento de la historia. En la mayoría de los países los gastos públicos han aumentado más rápidamente que los recursos totales, por lo que el sector público estatal se ha expandido en casi todos los países. En los países democráticos occidentales el gasto público ha crecido desde un tercio del PIB en la década de los años 50 a más de la mitad al principio de la década de los años 80, con un crecimiento porcentual que varía entre un 0,5% (Francia, Australia) hasta 1 y 1,3% (en los países escandinavos). En Estados

Unidos el crecimiento anual fue de 0,5%, el doble que el del sector privado.

Aunque el proceso de las finanzas públicas puede parecerse superficialmente al de las finanzas privadas, las autoridades públicas trabajan en un entorno financiero diferente. Por de pronto, a diferencia de otras instituciones sociales, los gobiernos pueden tener deudas grandes y realizar pocos esfuerzos para reducirlas. Ellos aumentan la mayoría de sus ingresos de forma coercitiva, y gastan la mayor parte del mismo en bienes y servicios comunales que no pueden ser medidos o calculados con los criterios financieros usuales (Caiden, 1982:155/156).

De hecho, diversos autores han intentado explicar porqué crecen las administraciones públicas. Tal vez el más famoso es Adolph Wagner (1883), quien propuso una ley sobre el crecimiento de las actividades del Estado afirmando que el mismo se expande en una relación directa a la expansión de la economía del país. Peacock y Wiseman (1967) y Wildavsky (1986) ponen en duda las conclusiones de Wagner indicando que puede no haber relación, o incluso haber una relación inversa, entre el crecimiento del Estado y el crecimiento de la economía del país. Existen otras explicaciones de naturaleza política, como la de Cameron (1978), para quien en países con más elecciones es más probable que se aumenten los gastos (por las promesas electorales). La orientación ideológica del gobierno también es una de las variables consideradas para explicar el crecimiento del Estado, ya que los partidos de izquierda son definidos como más favorables a la extensión de las actividades públicas que los partidos de centro y derecha (Hicks, Swank y Ambuhl, 1989). Davis y otros (1966, 1974) y Wildavsky (1986) sugieren que las prioridades y las políticas públicas varían según cambian los partidos en el gobierno, o según aumenta la fuerza de los sindicatos (Stephens, 1986). Otros autores basan sus explicaciones en la estructura institucional del gobierno (Lijphart, 1984; Maravall, 1981:225/243). En esta línea de argumentación, Downs (1967), Niskanen (1971) y Tarschys (1975) demuestran que las burocracias tienen presiones internas para la expansión. Un Estado compuesto de varias administraciones

públicas es más probable que produzca una Administración Pública más grande que un Estado centralizado (Heidenheimer y otros, 1976). En otras investigaciones se explica el crecimiento de las administraciones en relación al contexto internacional (Lindbeck, 1976). Diversos autores han apoyado una u otra explicación realizando estudios empíricos sobre diferentes países (Tarschys, 1975; Wilensky, 1975; Cutright, 1965; Dye, 1976; Castles y McKinley, 1979; Eichemberg 1983; Hicks y Swank, 1992; Musgrave, 1969; Rose, 1985; Ozgediz, 1983; Stephens, 1986) llegando a distintas conclusiones (Taylor, 1983).

El objetivo de este capítulo es comprobar la hipótesis de que a pesar de la situación económica desfavorable, la distribución funcional del gasto público ⁽¹⁾ puede variar entre un gobierno y otro, según su perfil ideológico. Además se intenta encontrar otras variables que expliquen la diferente distribución del gasto público entre los dos gobiernos estudiados.

A.- La actividad económica y el gasto público.

La actividad económica general en el período 1976/1989, medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), casi no registró crecimiento en Argentina (el PIB de 1989 a precios constantes es sólo 0,58% mayor que el PIB de 1976) (Tabla VI.1). Pero aunque la economía argentina no creció en estos años, tuvo fluctuaciones. El período 1976-1980 representó un crecimiento casi constante (a excepción de una bajada en 1978, año en que

¹⁾ Se entiende por gasto público todo gasto de las administraciones públicas. Dentro de las administraciones públicas argentinas quedan comprendidas la administración pública central, el Territorio Nacional, las provincias, las municipalidades y las empresas y sociedades del Estado. El gasto público incluye gastos destinados a sueldos, cargas sociales, jubilaciones, pensiones, compras de bienes, inversión en activos físicos y financieros, intereses de la deuda, subsidios para fines sociales, políticos y monetarios, gastos de sostenimiento de las administraciones públicas, dietas y otros gastos diversos. En esta investigación, como ya se apuntó en la Introducción, nos restringimos al estudio de la Administración Pública Central.

el PIB es menor que en 1977, pero mayor que en 1976), y en los años 1981 y 1982 hubo un descenso en la actividad económica argentina, llegando el PIB a un valor inferior al de 1974-1976. La economía volvió a crecer desde 1983 hasta 1987, pero sin superar el nivel económico alcanzado en 1980 (y con una caída considerable en 1985, año en que el PIB es inferior al de 1983, pero superior al de 1982). La actividad económica vuelve a caer en los dos últimos años del período (1988-1989), llegando el PIB a un valor similar al que se había alcanzado en 1976 (Gráfico VI.1).

Por otro lado, la actividad económica general, medida a través del PIB, tuvo una tendencia a la expansión menor a la del gasto público de la Administración Pública Central. Si consideramos para ambas series el año 1970 como punto de referencia (Tabla VI.1 y Gráfico VI.1) el gasto público es siempre mayor que el PIB, salvo en 1977, 1979 y 1989, cuando el gasto público crece menos que el indicador macroeconómico mencionado. El PIB sigue una línea creciente hasta 1980, año en que la serie desciende, y sólo se recupera desde el año 1983, describiendo nuevamente una línea de tendencia ascendente que vuelve a quebrarse a partir de 1988. En cambio, el gasto de la Administración Pública Central a precios constantes describe una línea de tendencia creciente hasta 1987, para descender bruscamente en los dos años siguientes, llegando en 1989, incluso, a valores menores a los de 1976. Dentro de la tendencia de crecimiento a largo plazo de ambas series, la serie del gasto de la Administración Pública Central marca oscilaciones más bruscas que la serie del Producto Interno Bruto (ver las comparaciones de estas dos series en el Gráfico VI.1).

Como se apuntó, la evolución del PIB muestra algunas recesiones en el sentido de decrecimiento relativo respecto al nivel alcanzado en el año anterior. Ello ocurrió en siete de los catorce años del período analizado: 1976, 1978, 1981, 1982, 1985, 1988 y 1989. Las tasas anuales de crecimiento y decrecimiento del Producto Interior Bruto fluctuaron entre el -6,60% (disminución de 1981 respecto a 1980) y el 7,02% (crecimiento

de 1979 respecto al año anterior) (ver Tabla VI.1). Las tasas más altas del PIB que registra el período fueron las de 1979, 1980 y 1987, y las más bajas las de 1976, 1982, 1985 y 1989. Como ya se mencionó, estas oscilaciones entre años de crecimiento y de decrecimiento, llevaron a una evolución general de estancamiento económico en el período 1976-1989.

El gasto de la Administración Pública Central, a precios constantes, marca oscilaciones más bruscas que la serie del PIB ya analizada. Después de mantenerse casi constante hasta 1979, en 1980 realiza un crecimiento que representa una subida del 30% respecto del año anterior. En 1982 el gasto desciende más del 26% respecto a 1981, para volver a crecer el año siguiente casi un 56%. Después de otro brusco descenso del 27% en 1984, el gasto vuelve a recuperarse, para aumentar más de un 50% en sólo tres años (1985-1987). El descenso del gasto en los años 1988 y 1989 es aún más brusco que el ascenso de los tres años anteriores: el gasto público desciende un 55% en sólo dos años. Las tasas más altas del gasto público que registró el período fueron en 1983, 1986 y 1987; las más bajas las de 1976, 1977 y 1989 (Tabla VI.1).

Conociendo la situación de la economía argentina a través del PIB y de otros análisis existentes, podemos afirmar que las fluctuaciones anuales del gasto (positivas o negativas) no se corresponden con las coyunturas económicas (favorables o recesivas): existen años con disminución del gasto público en un período económico favorable, y años en que se expande el gasto a la vez que disminuye el PIB.

En los años en que un crecimiento del PIB coincide con un crecimiento del gasto total, o que una disminución del PIB se da a la vez que un descenso del gasto, se observa lo siguiente: En los años en los que el crecimiento real del gasto público ha sido mayor al 20% con respecto al año anterior (1980 = 30%; 1983 = 55,77%; y 1986 = 29,86%) existe un crecimiento del PIB; y en todos los años en que ha existido un descenso del gasto público con respecto al año anterior superior al 3% (a excepción de 1984) existe una disminución simultánea del PIB (Tabla VI.1). O sea, que las oscilaciones del gasto

público son siempre más acentuadas que las del Producto Interior Bruto.

Un análisis que relacione la variable política (cambio de régimen) y la variable económica (crecimiento económico medido a través del Producto Interior Bruto), debe analizar el período estudiado de forma comparada entre las dos etapas (1976-1983 y 1984-1989). En este análisis, se observa que desde que llegaron al gobierno los militares, hubo un rápido crecimiento económico hasta 1980, crecimiento que se vio anulado en el período de dos años (1981-1982). La transmisión de poderes (1983) se realizó habiéndose recuperado mínimamente la economía (en 1983 el PIB era 2,24% mayor que en 1976, pero 3.9% menor que en 1977). El gobierno de la UCR vio un crecimiento económico hasta 1987 (sin alcanzar los niveles de 1980), seguido de una curva que descendió rápidamente en dos años (1988-1989), traspasando el poder al siguiente gobierno democrático en un año en que el PIB era inferior al de 1983, año de inicio de su mandato.

GRÁFICO VI.1
VARIACIÓN DEL PIB Y DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (APC)
(a precios constantes).

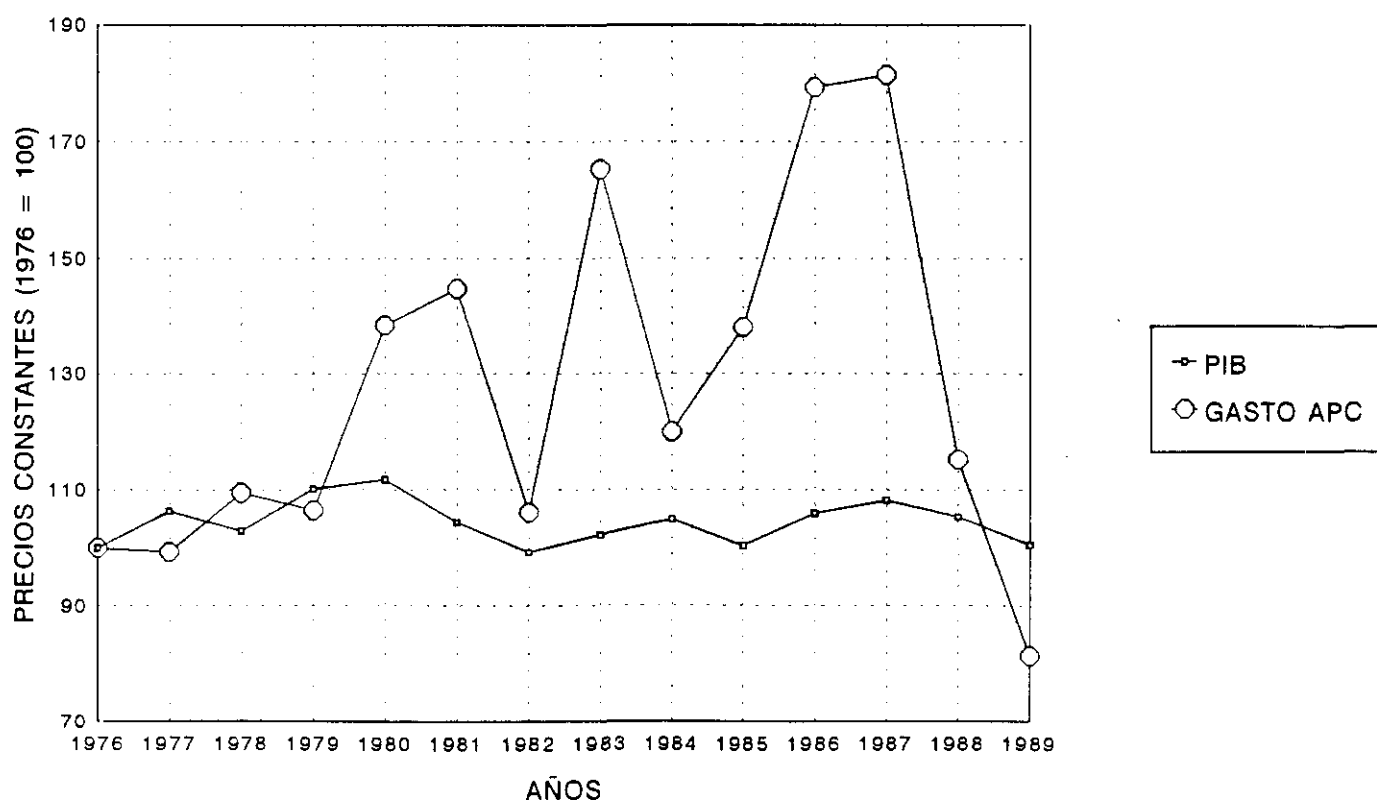


TABLA VI.1
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) Y GASTO PÚBLICO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (APC)

AÑO	PIB A PRE- CIOS DE 1970	PIB (1970 = 100)	VARIACIÓN DEL PIB RESPECTO AL AÑO ANTERIOR (%)	VARIACIÓN DEL PIB RESPECTO A 1976 (%)	VARIACIÓN DEL PIB RESPECTO A 1983 (%)	PIB (1976 = 100)	GASTO APC A PRE- CIOS CONSTANTES (1976 = 100)	VARIACIÓN DEL GASTO DE LA APC RESPECTO AL AÑO ANTERIOR (%)
1970	8774,6	100						
1971	9104,6	103,76	3,76					
1972	9293,8	105,92	2,08					
1973	9641,8	109,88	3,74					
1974	10163,0	115,82	5,41					
1975	10102,8	115,14	-0,59					
1976	10101,5	115,12	-0,01			100	100	
1977	10746,5	122,47	6,39	6,39		106,39	99,36	-0,64
1978	10400,3	118,53	-3,22	2,96		102,96	109,56	10,27
1979	11130,1	126,84	7,02	10,18		110,18	106,54	-2,76
1980	11291,9	128,69	1,45	11,78		111,78	138,50	30,00
1981	10547,1	120,20	-6,60	4,41		104,41	144,76	4,52
1982	10025,9	114,26	-4,94	-0,75		99,25	106,14	-26,68
1983	10327,9	117,70	3,01	2,24		102,24	165,33	55,77
1984	10601,5	120,82	2,65	4,95	2,65	104,95	120,00	-27,42
1985	10140,5	115,57	-4,35	0,39	-1,81	100,39	138,10	15,08
1986	10708,5	122,04	5,60	6,01	3,69	106,01	179,34	29,86
1987	10939,9	124,68	2,16	8,30	5,93	108,30	181,47	1,19
1988	10647,0	121,34	-2,68	5,40	3,09	105,40	115,23	-36,50
1989	10160,4	115,79	-4,57	0,58	-1,62	100,58	81,43	-29,33

FUENTE: Contaduría General de la Nación, Secretaría de Hacienda y CEPAL.

B.- El papel del Estado a través de la magnitud del gasto público.

El total de los gastos correspondientes a la Administración Pública Central a lo largo del período describe oscilaciones muy acentuadas. Como ya se describió en el apartado anterior, las contracciones y expansiones se suceden permanentemente, con tasas de variación anual de distinto signo y de magnitud alta.

Un análisis interesante que relaciona la magnitud del Producto Interior Bruto con la magnitud del gasto público es el que realiza Dora Orlansky para el período 1941-1980 (Orlansky, s/f). En él detecta los años en que se producen una de estas dos situaciones: (a) Reducción del gasto con crecimiento económico (reducción "genuina" del gasto público), o (b) Expansión del gasto con contracción económica (expansión "genuina" del gasto).

La existencia de (a) o (b) indicarían la presencia de políticas respecto a la magnitud del gasto, y -por tanto- reflejaría el papel asignado al Estado por cada gobierno, ya que son políticas del gasto de signo contrario a la evolución que experimenta el indicador macroeconómico del PIB.

Utilizando su metodología para los gobiernos que se estudian en esta tesis (y no analizados en el trabajo comentado, a excepción de los primeros años del gobierno militar del Proceso, hasta 1980), no se llega a esta conclusión. Los años de reducción o expansión "genuinos" del gasto no coinciden con lo esperado si se atiende al papel asignado al Estado por cada uno de los gobiernos estudiados. Es decir, la política del gasto público está determinada no solamente por el papel que cada gobierno asigne al Estado, sino también por otras variables.

Existen tres años con descenso del gasto y aumento del PIB con respecto al año anterior (lo que Orlansky llama "reducción genuina del gasto"): 1977, 1979 y 1984; y tres

con expansión del gasto y con contracción económica: 1978, 1981 y 1985 ("expansión genuina del gasto") (Tabla VI.1 y Cuadro VI.1). A diferencia de lo esperado después de analizar el papel asignado al Estado por cada gobierno, los años de "reducción genuina del gasto" no se encuentran todos situados en el período del gobierno militar, y los años de "expansión genuina" no se encuentran todos en el período democrático. Por el contrario, durante el gobierno del Proceso hay dos disminuciones "genuinas" y dos crecimientos "genuinos". Durante el gobierno de la UCR hay un año de cada una de estas situaciones. Y esto lleva a pensar que la relación entre las variaciones del gasto público y del PIB no es un indicador preciso del papel asignado al Estado por cada gobierno.

CUADRO VI.1

VARIACIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (APC) Y EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB) CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR.

PRODUCTO INTERIOR BRUTO		GASTO APC	
		EXPANSIÓN	CONTRACCIÓN
			REDUCCIÓN GENUINA DEL GASTO:
	EXPANSIÓN	1980 1983 1986 1987	1977 1979 1984
	CONTRACCIÓN	EXPANSIÓN GENUINA DEL GASTO: 1978 1981 1985	 1982 1988 1989

FUENTE: Elaboración propia con datos de CEPAL y Contaduría General de la Nación.

C.- Política del gasto público y contexto económico.

La magnitud del gasto público es utilizada en esta tesis para relacionar los principios de legitimación respecto al papel del Estado (en el plano del discurso) de cada gobierno estudiado, y la verdadera dimensión del Estado en el período.

Una de las medidas típicamente utilizadas para evaluar el volumen del gasto público es el de la proporción que representa respecto al PIB (²).

Del análisis de esta serie (gasto de la Administración Pública Central/Producto Interior Bruto -APC/PIB-) se destaca que la magnitud del gasto público de la Administración Pública Central (APC) como proporción del PIB disminuye si tomamos el primer y último año de la serie estudiada (1976/1989) (Tabla VI.2 y Gráfico VI.2), pero estas cifras no reflejan las grandes oscilaciones que resultan considerando los valores anuales a lo largo del período.

Las proporciones más extremas de la relación entre volúmenes del gasto de la Administración Pública Central y de la actividad económica general son en los años 1983 (19%), 1986 (17,74%) y 1987 (17,49%) para los valores superiores; y 1977 (10,37%), 1979 (10,74%) y 1989 (8,58%) para los valores inferiores.

En un examen puramente descriptivo del comportamiento de esta serie, podría establecerse que el monto de los gastos de la Administración Pública Central en relación al PIB puede considerarse **bajo**, **intermedio** y **alto** cuando se mantuvo, respectivamente, entre los siguientes porcentajes: 8,1 a 12% (bajo); 12,1 a 16% (intermedio), y 16,1 a 20% (alto) (ver Tabla VI.2 y Gráfico VI.2). A partir de esta clasificación es posible afirmar que en seis años de catorce el coeficiente se encuentra en los valores bajos. Los valores durante el gobierno militar son todos bajos o intermedios (a excepción de 1983), y los del

²) Para un análisis similar al realizado en este apartado, pero relativo al período 1941/1980 y sólo considerando la variable económica (sin mencionar la variable política o tipo de régimen), ver: Orlansky, s/f. Otros estudios sobre gasto público complementarios al aquí presentado: FIEL (varios años), Alemann (1985) y Gerchunoff y Vicens (1989); los dos primeros con una metodología diferente a la utilizada en este trabajo.

gobierno democrático son intermedios y altos (a excepción de los dos últimos años: 1988 y 1989).

Como se puede observar, la magnitud del gasto medido como proporción del Producto Interior Bruto no se vincula al signo político de la gestión gubernamental ⁽³⁾. De hecho, en el período histórico aquí estudiado, la magnitud del gasto durante el gobierno democrático de la Unión Cívica Radical hasta 1987 es mayor que durante la primera etapa del gobierno autoritario (1976-1979), pero similar a la segunda etapa de dicho gobierno (1980-1983). O sea, la magnitud del gasto durante el período estudiado no se relaciona con los principios de legitimación de cada gobierno ni con el papel asignado al Estado y a la Administración Pública en el plano del discurso (ver capítulo V y Cuadro V.1), ya que un Estado subsidiario (modelo de Estado en el discurso del período del Proceso) requiere una relación baja en el binomio gasto de la APC/PIB; y un Estado distributivo que impulsa el desarrollo (modelo de Estado en el plano del discurso para la UCR) requiere una relación alta en el binomio gasto APC/PIB.

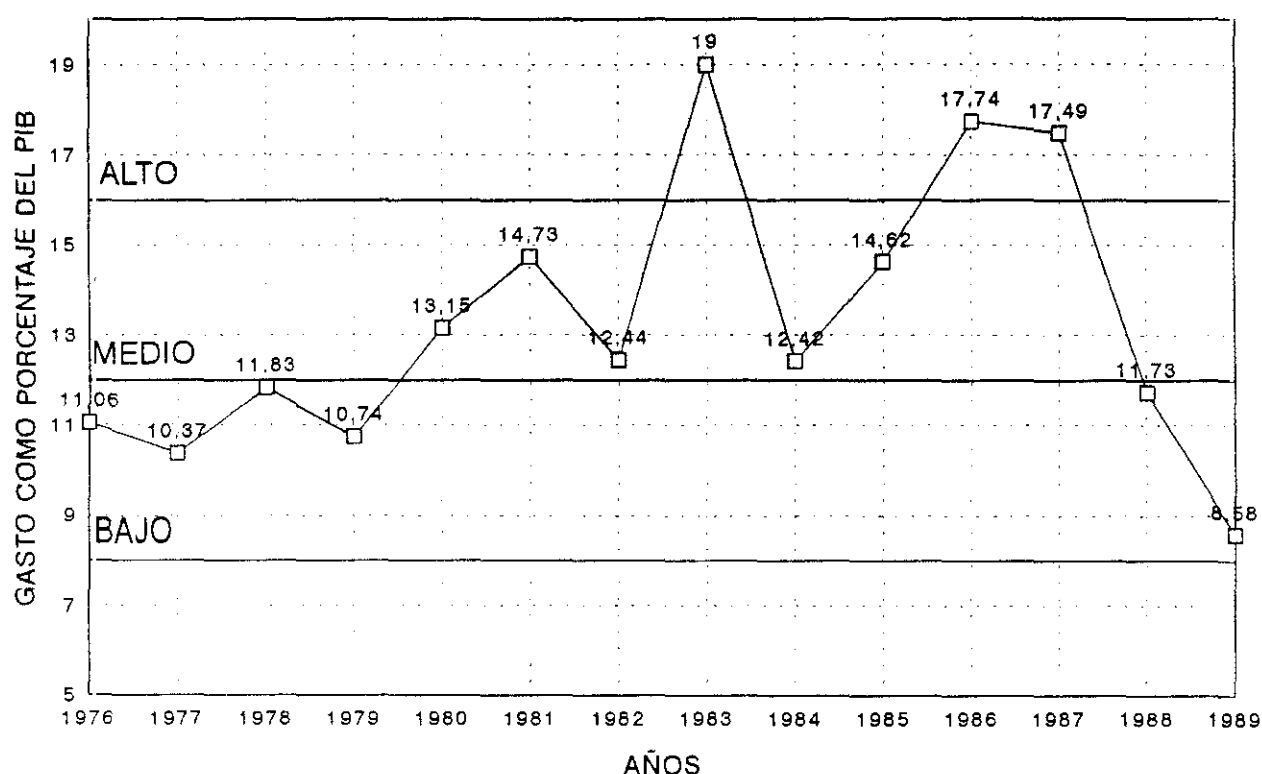
³⁾ Esta es una de las conclusiones a las que también llega Orlansky en su estudio del período 1941-1980 (Orlansky, s/f:14).

TABLA VI.2

**PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CENTRAL RESPECTO AL PIB (EN PORCENTAJE).**

AÑOS	PORCENTAJE (%)	BAJO (8,1-12%)	MEDIO (12,1-16%)	ALTO (16,1-20%)
1976	11,06	+		
1977	10,37	+		
1978	11,83	+		
1979	10,74	+		
1980	13,15		+	
1981	14,73		+	
1982	12,44		+	
1983	19,00			+
1984	12,42		+	
1985	14,62		+	
1986	17,74			+
1987	17,49			+
1988	11,73	+		
1989	8,58	+		
Nº DE CASOS	14	6	5	3

GRÁFICO VI.2
PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
RESPECTO AL PIB (en porcentaje).



En el período del Proceso existió un gran contraste entre lo que se propuso hacer y lo que efectivamente se hizo. Desde 1976 dirigió la economía un equipo que se declaró privatizante, y que proclamó su intención de reducir drásticamente el papel económico del Estado. La decisión fue anunciada en el discurso-programa del nuevo Ministro de Economía, Martínez de Hoz, el 2 de abril de ese año (Martínez de Hoz, 1976). A partir de entonces prácticamente no hubo presentación pública en que no se la repitiera. La conducción económica del país llevó la idea de la subsidiaridad del Estado a la categoría de un principio básico de política económica. La idea se apoyaba en un juicio muy negativo sobre el papel que había desempeñado la Administración Pública en la evolución

económica argentina en los últimos 40 años; y se fundaba en una visión optimista sobre las ventajas del funcionamiento de la empresa privada sin ningún impedimento. Esta concepción liberal de la economía fue apoyada por casi todas las entidades empresariales. Pero a pesar de los discursos y de los apoyos la actividad económica del Estado creció. Las explicaciones dadas por el gobierno para justificar esta actitud fueron diversas, pero sobre todo se hizo hincapié en la situación heredada en 1976 y en las obras ya iniciadas, cuya paralización hubiera implicado costos adicionales (Schvarzer, 1982:9/10 y 18/19) ⁽⁴⁾.

Una disminución del gasto, en moneda constante, puede no acarrear una disminución en la proporción del gasto con respecto al PIB. Si se analizan estas dos variables conjuntamente, se observa lo siguiente: En todo el período estudiado el gasto total como proporción del PIB varía de forma positiva o negativa con respecto al año anterior en el mismo sentido que el gasto en moneda constante (Tabla VI.3 y Gráfico VI.3), a excepción de 1987, año en que aumenta el gasto total a precios constantes, aunque baja en proporción al PIB.

En síntesis, se puede decir que en la evolución del gasto de la Administración Pública Central, se observan las siguientes tendencias:

a) El gasto público en moneda constante describe una tendencia creciente, con oscilaciones, hasta 1987, para descender bruscamente en los dos años siguientes, llegando en 1989 a valores menores que en 1976.

b) Las variaciones porcentuales del gasto público respecto al año anterior (tanto

⁴⁾ Algo similar sucedió durante el gobierno de Thatcher en Gran Bretaña, ya que el gasto público continuó en ascenso. El apoyo político no fue suficiente para garantizar los resultados deseados, ya que si la fuerte convicción y resolución políticas fueran suficientes para frenar el gasto público, éste hubiera tenido un nivel más reducido durante ese período (Metcalf y Richards, 1989:287).

positivas como negativas) son siempre de mayor magnitud que las del Producto Interior Bruto. Es decir, el PIB nunca crece (o disminuye) más que el gasto. Los gastos aumentan más que el PIB en 1980, 1983, 1986 y 1987; y disminuyen más que ese indicador macroeconómico en 1982, 1988 y 1989. Los años no mencionados presentan un crecimiento del PIB con disminución del gasto (1977, 1979 y 1984), o viceversa (1978, 1981 y 1985).

c) El gasto público tiene fluctuaciones equivalentes tanto en moneda constante como en relación al PIB. Es decir, cuando el gasto aumenta (o disminuye) en moneda constante crece (o decrece) también en relación al PIB, y viceversa, a excepción del año 1987, cuando el gasto aumenta a precios constantes, pero disminuye su participación en el PIB.

d) Las fluctuaciones anuales del gasto público (positivas o negativas) no se corresponden con las coyunturas económicas favorables o recesivas: existen años con crecimiento del gasto público en períodos económicos favorables, y años en que se expande el gasto a la vez que decrece el PIB. Es decir, el gasto público no se utilizó de forma anticíclica durante el período estudiado, salvo durante la etapa de Martínez de Hoz al frente del Ministerio de Economía (1976-1981), cuando en los dos años en que el PIB baja respecto al años anterior (1978 y 1981), el gasto público asciende (⁵), y en 1985 durante el gobierno democrático.

e) La magnitud del gasto público de la Administración Pública Central como proporción del Producto Interior Bruto (PIB) entre 1976 y 1989 no se vincula al signo político de la gestión gubernamental. De hecho, la magnitud del gasto durante el gobierno democrático de la Unión Cívica Radical hasta 1987 es mayor que durante la

⁵) A esta conclusión también llega Schvarzer (1986a) después de su análisis.

primera etapa del gobierno autoritario (1976-1979), pero similar a la segunda etapa de dicho gobierno (1980-1983). Por otro lado, el gasto del último año del gobierno democrático (1989) en relación al Producto Interior Bruto es menor que el de cualquiera de los años del gobierno militar. O sea, la magnitud del gasto durante el período estudiado no se relaciona con el papel asignado al Estado y a la Administración Pública por cada gobierno en el plano del discurso, ya que un Estado subsidiario (modelo de Estado en el plano del discurso para el gobierno del Proceso) requeriría una relación baja en el binomio gasto de la APC/PIB; y un Estado distributivo, equitativo y que impulse el desarrollo (modelo de Estado para el gobierno de la Unión Cívica Radical) requeriría una relación alta en el binomio APC/PIB.

Sabiendo cómo fue el comportamiento del gasto público total durante el gobierno autoritario y el democrático, ahora corresponde estudiar para completar el análisis la distribución del gasto según finalidades en el mismo período.

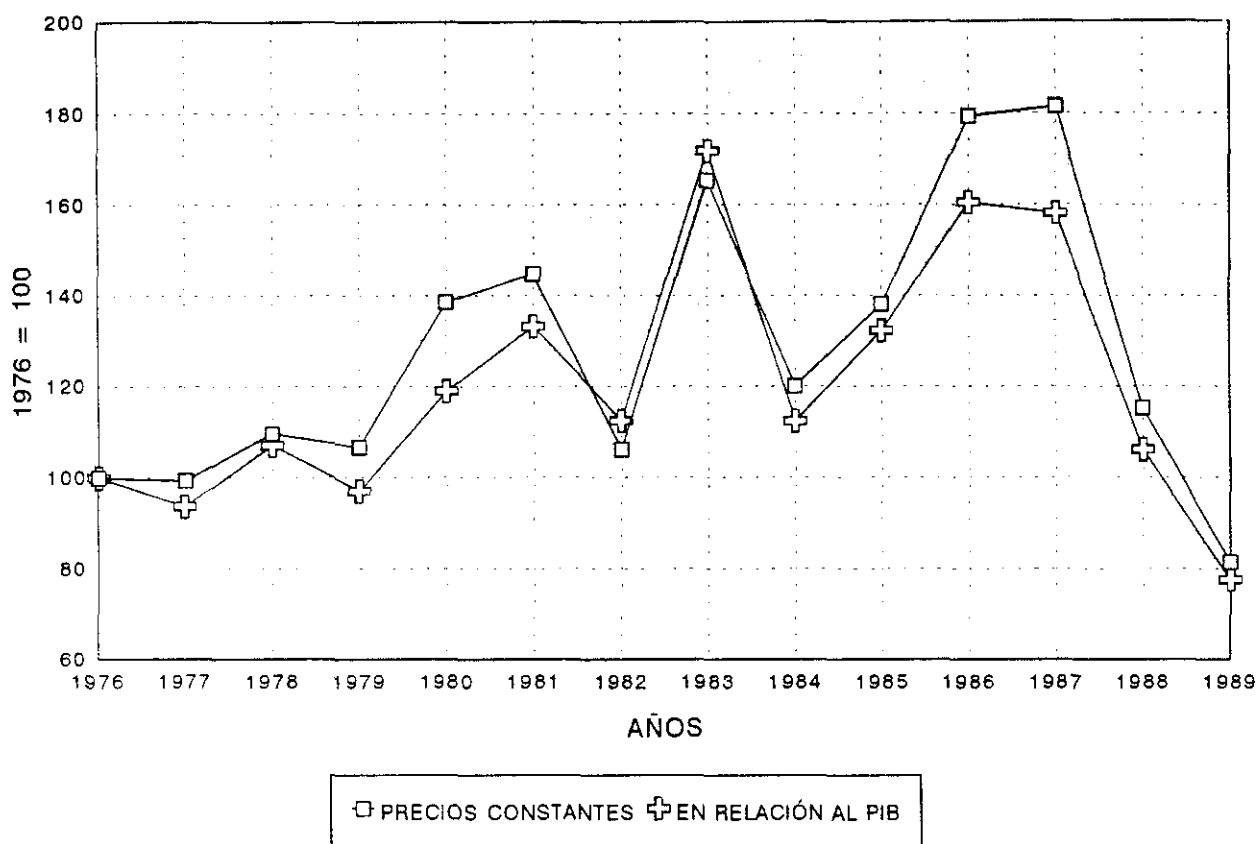
TABLA VI.3
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(SIENDO 1976 = 100)

AÑOS	A PRECIOS CONSTANTES		EN RELACIÓN AL PIB	
		(1)		(1)
1976	100		100	
1977	99,36	-0,64	93,75	-6,25
1978	109,56	10,27	107,01	14,14
1979	106,54	-2,76	97,08	-9,28
1980	138,50	30,00	118,94	22,52
1981	144,76	4,52	133,19	11,98
1982	106,14	-26,68	112,48	-15,55
1983	165,33	55,77	171,83	52,76
1984	120,00	-27,42	112,33	-34,63
1985	138,10	15,08	132,23	17,72
1986	179,34	29,86	160,44	21,33
1987	181,47	1,19	158,12	-1,45
1988	115,23	-36,50	106,05	-32,93
1989	81,43	-29,33	77,58	-26,85

(1) Variación en relación con el año anterior (en %).

FUENTE: Elaboración propia con datos de CEPAL y Contaduría General de la Nación.

GRÁFICO VI.3
VARIACIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.
A PRECIOS CONSTANTES Y EN RELACIÓN AL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB) (siendo 1976 = 100).



D.- Distribución del gasto: ¿Cambio de prioridades en las políticas públicas?

En este apartado se estudiará la distribución relativa del gasto, es decir, qué finalidades del gasto se priorizaron cada año y cuáles se relegaron, y cómo varió esa distribución en la serie estudiada y en cada período de gobierno. Decimos que es una descripción en términos "relativos" porque se considera el gasto de cada área o función en relación al total del gasto (siendo el total del gasto = 100). Aunque el porcentaje del gasto en un área determinada (educación, defensa...) baje (o suba) en relación al total, esto no implica que el gasto en esa área en términos absolutos tenga igual compor-

tamiento.

El interés de este análisis del gasto es que permite observar la importancia asignada a unos gastos sobre otros en el contexto de la Administración Central, ya que el gasto público no es el producto de una distribución uniforme hacia todas las funciones que despliega el Estado (Orlansky, 1984).

Un análisis simultáneo de la distribución del gasto en moneda constante permite complementar las observaciones sobre la distribución relativa por finalidad.

Las variaciones en la distribución del gasto público se relacionarán con los cambios en los principios de legitimidad y las funciones asignadas al Estado y a la Administración Pública en el plano del discurso en cada gobierno estudiado (capítulo V). Para ello, se tomarán como base las funciones que incluye cada uno de las finalidades del gasto público (Anexo IV) y se identificarán estas finalidades con los conceptos de legitimación deducidos del análisis del discurso (resumidos en el Cuadro V.1).

La asociación esperada entre los conceptos de legitimación del gobierno autoritario y del gobierno democrático y las finalidades del gasto público que deberían priorizarse, se presenta en el Cuadro VI.2.

CUADRO VI.2

**ASOCIACIÓN ESPERABLE ENTRE LOS CONCEPTOS DE LEGITIMACIÓN DEL
GOBIERNO AUTORITARIO Y DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO
Y LAS FINALIDADES DEL GASTO PÚBLICO QUE DEBEN PRIORIZARSE.**

		FINALIDADES DEL GASTO PÚBLICO	
PERÍODO	CONCEPTOS	DEBEN PRIORIZARSE	NO DEBEN PRIORIZARSE
AUTORITARIO (1976-1983)	<ul style="list-style-type: none"> -Orden. -Autoridad. -Seguridad. -Subsidiaridad. -Eficiencia. -Privatizaciones. -Disminución del empleo público. 	<ul style="list-style-type: none"> -Seguridad. -Defensa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Salud. -Cultura y educación. -Bienestar social. -Desarrollo de la economía.
DEMOCRÁTICO (1984-1989)	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción de las desigualdades. -Distribución de la riqueza. -Promoción del bienestar de la población. -Promoción del crecimiento económico. -Moralización de la imagen de la función pública. -Formación de los empleados públicos. -Participación ciudadana. -Transparencia administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Salud. -Cultura y educación. -Bienestar social. -Desarrollo de la economía. -Administración general. 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa.

La pregunta a plantear ahora será: ¿El análisis empírico de la distribución del gasto público, es concordante con la asociación esperable entre los conceptos de legitimación del gobierno autoritario y del gobierno democrático y las finalidades del

gasto que deberían priorizarse de acuerdo a ellos (Cuadro VI.2)?.

Lo que cabría esperar de un análisis rápido y superficial es la afirmación de que las prioridades del gasto público en cada uno de los regímenes estudiados se relacionan con los principios de legitimación utilizados y con los papeles que cada gobierno adjudica al Estado y a la Administración Pública. Se tendría, así, una respuesta afirmativa a la pregunta anterior.

Sin embargo, después del análisis de los datos, hay que concluir que las variables explicativas de las **variaciones en las prioridades del gasto público** se agrupan en, por lo menos, siete (algunas de ellas combinadas).

- a) prioridades políticas (relacionadas con los principios de legitimación).
- b) transferencias de servicios a provincias y municipios.
- c) transferencias económicas a provincias.
- d) inercia presupuestaria (presupuestos incrementalistas).
- e) gastos ya comprometidos.
- f) situación económica del país (estancamiento e inflación).
- g) compromisos internacionales.
- h) estrategia del gobierno frente a presiones, actuaciones, etc. de diversos actores políticos y sociales.

1.- Distribución del gasto público por finalidades.

Después de realizar un análisis comparado entre la distribución del gasto por finalidad de los dos gobiernos estudiados se pueden resumir las características del gasto de la Administración Pública en ese período ⁽⁶⁾ (tablas 3/6 y gráficos 1/42 del Anexo III):

⁶⁾ El detalle de las funciones que comprende cada una de las finalidades (expresadas entre comillas) puede consultarse en cualquier publicación del Ministerio de Economía o de la Secretaría de Hacienda que mencione la clasificación funcional del gasto. Entre ellas: Ministerio de Economía (1982b). En el Anexo IV de este trabajo se recoge la clasificación por finalidad, función y jurisdicción de los gastos de la

El gobierno del Proceso destina menos porcentaje del gasto total a 'administración general' que el gobierno de la Unión Cívica Radical, y más a 'defensa' (gráficos 1 y 4 del Anexo III). Durante el gobierno democrático, la finalidad 'administración general' aumentó en mayor proporción a precios constantes que el total del gasto, aunque disminuye abruptamente en los años 1988 y 1989 (gráfico 2 del Anexo III). Esto puede deberse a una disminución de las transferencias económicas a las provincias (que se incluyen en esta finalidad) debido a que en las elecciones de septiembre de 1987 la UCR pierde la mayoría de las gobernaciones provinciales (las que controlaba y otras que tenía la certeza de ganar), y las expectativas de ganar posiciones en el Senado (cuyos representantes son elegidos indirectamente por las legislaturas provinciales). Por el contrario, durante el período de la UCR el gasto en 'defensa' disminuye en mayor proporción que el gasto total, tanto en moneda constante como en porcentaje del PIB. 'Administración general' y 'defensa' son las únicas finalidades del gasto que manifiestan una variación clara con el cambio de régimen y que se adecuan a las prioridades de actuación manifestadas por cada uno de ellos. Además de lo que se desprende de los discursos de los responsables del Proceso, el manejo del poder por parte de un gobierno militar, el conflicto interno y la creciente beligerancia por problemáticas territoriales (Beagle y Malvinas), son circunstancias que tienen una relación directa con la expansión del gasto militar. De todas formas, aunque la curva del gasto en 'defensa' durante el gobierno democrático es decreciente, se observa que las crisis militares de 1987 y 1988 influyeron en el gasto en esta finalidad, ya que aumentó su participación dentro del gasto total a partir de 1987, al igual que su cuantía en relación al PIB de ese año (aunque la relación gasto total/PIB descendió), para disminuir en 1988 y 1989 en relación a ese mismo indicador (pero en menor medida que la disminución de la relación del gasto total/PIB) (gráficos 4 y 6 del Anexo III y gráfico VI.2). El cambio al gobierno democrático a fines de 1983 implicó un redimensionamiento del gasto militar. Su

disminución entre 1983 y 1988 fue de un 25% en valores absolutos, mientras que la disminución del gasto en seguridad fue del 9,3%. Un gasto en defensa no mayor al 2% del PIB, y con una magnitud reducida a la mitad de la de algunos años del gobierno anterior (en relación al PIB, al gasto total y a precios constantes), se basaba en una nueva política exterior, y en la mayor prioridad que adquirirían los sectores sociales y el desarrollo económico. Esto ocurre como consecuencia del cambio de un gobierno de facto a otro de carácter democrático.

El gasto en 'bienestar social' ⁽⁷⁾ también presenta un cambio en el porcentaje respecto al gasto total que cada gobierno le asigna, aunque con una correlación entre prioridad del gasto y lo esperable según los discursos de gobierno menor que la observada en los gastos en 'administración general' y en 'defensa'. Existe una clara tendencia del gasto en 'bienestar social' descendente a lo largo del gobierno militar y - por el contrario- ascendente en el gobierno democrático, ya que el crecimiento de esta finalidad es mayor que el crecimiento del gasto total a precios constantes en el gobierno democrático desde 1985. Podríamos afirmar que la inercia presupuestaria y los gastos comprometidos (sobre todo en los primeros años del Proceso) ⁽⁸⁾ no permitían cambios bruscos en la asignación monetaria a esta finalidad ⁽⁹⁾. De esta forma, se explica la

⁷⁾ La finalidad "bienestar social" comprende los gastos tendientes a cumplir funciones relacionadas con la seguridad social, trabajo, vivienda y urbanismo, asistencia social, deportes y recreación y promoción social.

⁸⁾ El gobierno democrático que el Proceso de Reorganización Nacional truncó (1973-1976) se definió por su carácter intervencionista y distributivo. Un ejemplo de gastos comprometidos son los planes de vivienda económica (que se incluyen en la finalidad "bienestar social") comenzados en 1974 y 1975, que crearon un efecto "de arrastre", ya que sus etapas se fueron cumpliendo en años posteriores (Marshall, 1988:60).

⁹⁾ El propio Ministro de Economía, Martínez de Hoz, señaló en unas declaraciones del 10 de julio de 1980 que existían ciertas rigideces para disminuir el gasto público, y que no cabía esperar cambios espectaculares en esta materia (citado en: SRA, 1980:10). La misma idea se recoge en el Mensaje del Ministerio de Economía que acompaña a la presentación del Proyecto de ley de Presupuesto de 1981: "La distribución del gasto público consolidado por finalidades tiene cierta rigidez, de modo tal que las variaciones de un año a otro son pequeñas, por el hecho de que las estructuras administrativas y sus programas de acción tienden a mantenerse en el tiempo" (Ministerio de Economía, 1981:XIII).

curva que los gastos en 'bienestar social' describe combinando la variable de las prioridades políticas con otras variables (gráficos 17, 18 y 19 del Anexo III).

En relación a este tema, existe un interesante debate sobre el mantenimiento, reemplazo o terminación de programas. De hecho, a partir de mediados de la década de los años 70 se desarrolló el interés, sobre todo en Estados Unidos, por los problemas relacionados con la terminación de programas. Este interés tiene dos facetas: 1. El efecto lógico de una evaluación desfavorable de un programa es que ese programa tiene que ser abolido o reemplazado, 2. Un clima de recortes del gasto público hace que surja la posibilidad de que el gobierno se retire de actividades en marcha, o que se alteren esas actividades para conseguir que sean menos costosas.

Según la literatura que trata la terminación de programas, ésta suele ser infrecuente, es más frecuente el reemplazo de los mismos (Hogwood y Gunn, 1991:241).

Muchos análisis de políticas públicas parten del supuesto erróneo de que los que elaboran las políticas públicas pueden partir desde cero. Sin embargo, el proceso del reemplazo de políticas está determinado por las políticas previas, y por el éxito alcanzado por éstas. Hogwood y Peters (1983) sugieren tres razones para explicar porqué una característica común a la formulación de políticas es el incrementalismo: 1. Los gobiernos han ido expandiendo gradualmente sus actividades, por lo que en la actualidad hay relativamente pocas actividades nuevas en las que puedan desarrollarse. Cualquier propuesta para una política "nueva" probablemente se superpondrá, al menos en parte, con algún programa ya existente. 2. Las propias políticas ya existentes pueden crear condiciones para que cambien otros programas o políticas, debido a efectos adversos o inadecuados. 3. Las implicaciones financieras de los compromisos de las políticas públicas ya existentes implica que la libertad de evitar los problemas de la terminación o reemplazo de políticas comenzando un programa nuevo sin recortar el viejo es bastante limitada.

Si la política existente no se termina o se reemplaza, entonces existirá un mantenimiento de la misma. Esto puede ocurrir debido a la inercia, a una decisión

deliberada o a un fallo en el propósito de terminarla o reemplazarla. Las dificultades que se presentan al tratar de terminarla o reemplazarla a veces hace pensar que no merece el esfuerzo, pero es necesario recordar que las consecuencias pueden ser el mantenimiento de una política que es inadecuada o insatisfactoria.

La terminación o reemplazo puede ser considerada desde diferentes aspectos organizativos o políticos, aunque en la práctica están interrelacionados (de León, 1978:283/285).

1. Funcional. Una función es un servicio que trasciende organizaciones o políticas individuales (por ejemplo salud, educación o bienestar social), ya que un número amplio de organizaciones o políticas pueden tener la misma función. Son raros los casos de terminación de una función política en los Estados modernos, ya que para ello sería necesario un esfuerzo político inmenso. Aunque el concepto de terminación de una función no suele ser significativo, sí puede ocurrir la redefinición de una función (por ejemplo pasar de "alivio de la pobreza" a "mantenimiento de ingresos").
2. Organizativo. La terminación de una organización es más frecuente que la terminación de una función pública, aunque las organizaciones son diseñadas para durar, y la experiencia sugiere que la mayoría de ellas perdura (aunque pueden sufrir transformaciones). Más común que una total terminación suele ser la transformación, división o fusión. Las organizaciones pueden sobrevivir a la terminación o reemplazo de la política o programa del que eran responsables.
3. Terminación o reemplazo de políticas. Las políticas son generalmente enfoques o estrategias para resolver un problema particular. Se puede esperar que será más fácil terminar la política que la organización que la ejecuta por diversas razones: (a) una organización preferirá sacrificar alguna de sus políticas o programas antes que dejar que la organización en sí desaparezca, (b) las políticas tienen menos aliados o apoyos políticos que las organizaciones, (c) es más fácil evaluar una política en relación a sus objetivos que evaluar una organización con varios objetivos, (d) las mayorías de las políticas tienen

críticas. Es más posible terminar una política si sus supuestos subyacentes ya no se consideran válidos o legítimos. Una política puede sobrevivir a la terminación de un programa diseñado para alcanzar esa política si aquél es reemplazado por un programa alternativo.

4. Terminación o reemplazo de programas. Los programas son las medidas específicas diseñadas para llevar a cabo una política. Por ello, los programas son los elementos de una política más vulnerables a una posible terminación. Por un lado, están más cerca de los problemas, por lo que su impacto puede ser medido directamente y, si parece inadecuado, se le podrá echar la culpa del incumplimiento de objetivos. Por otro lado, puede haber clientes identificados con los programas, que pueden surgir en su defensa. La terminación de programas será más fácil, por supuesto, si un programa alternativo es iniciado al mismo tiempo, esto será -de hecho- un reemplazo del programa (Hogwood y Gunn, 1991:242/243).

Volviendo a nuestro análisis, el gasto en 'seguridad' es otra finalidad que presenta un cambio en su posición relativa entre un gobierno y otro. La curva que describe el gasto en esta finalidad es creciente hasta 1979, y descendente desde 1980 hasta 1983 (gráfico 8 del Anexo III). El período de crecimiento del gasto en 'seguridad' coincide con la etapa de mayor actividad en la lucha contra la "subversión armada e ideológica" (una de las finalidades políticas expresadas por políticos y gestores del gobierno 'de facto'). El gasto en esta finalidad presenta un crecimiento mayor que el gasto total (tanto como porcentaje del PIB como a precios constantes) durante el gobierno autoritario, mientras que decrece más que el gasto total en el gobierno democrático (gráficos 9 y 10 del Anexo III). Por todo ello, se puede afirmar que las oscilaciones del gasto en 'seguridad' también se relacionan con las prioridades políticas.

El resto de las finalidades en que se clasifica el gasto público ('salud' ⁻¹⁰⁻, 'cultura y educación' ⁻¹¹⁻, 'ciencia y técnica' ⁻¹²⁻, 'desarrollo de la economía' y 'deuda pública') no presentan una diferenciación clara entre cada gobierno, a pesar de que así debía ser si nos atenemos a las prioridades políticas expresadas por cada uno de ellos, por lo que la explicación de sus variaciones hay que buscarla en otras variables.

Los gastos en 'salud' y 'cultura y educación' presentan una curva descendente en el gobierno militar y ascendente en el gobierno democrático, pero el valor máximo alcanzado en 'salud' al final del último gobierno no supera el valor de los tres primeros años del gobierno militar (gráfico 11 del Anexo III); y en 'cultura y educación' el gasto es creciente hasta 1978 (primeros años del gobierno autoritario) (gráfico 14 del Anexo III). Las prioridades políticas se vieron condicionadas por la inelasticidad del presupuesto (debido a la situación económica general del país) en el gasto en 'salud' en el período de Alfonsín, por los gastos ya comprometidos, y por la estrategia incremental en la política presupuestaria (intento de mantener la participación en los recursos disponibles en cada unidad administrativa y conseguir una participación proporcional

¹⁰) La finalidad "salud" comprende los gastos involucrados en "acciones orientadas a las personas y a medios para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad" (Secretaría de Hacienda, Normas para la confección del Presupuesto de la Administración Nacional. Ejercicio 1987, citado por: Lerner, 1988:34). Abarca la atención médica y el saneamiento ambiental.

¹¹) La finalidad "cultura y educación" comprende los gastos para "la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer las necesidades de la comunidad" (Secretaría de Hacienda, Normas para la confección del Presupuesto de la Administración Nacional. Ejercicio 1987, citado por: Lerner, 1988:33). Abarca los gastos en cultura, educación elemental, educación media y técnica, y educación superior y universitaria.

¹²) La finalidad "ciencia y técnica" comprende los gastos de "actividades encaminadas a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación y sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas" (Secretaría de Hacienda, Normas para la confección del Presupuesto de la Administración Nacional. Ejercicio 1987, citado por: Lerner, 1988:34)

de cualquier recurso adicional ⁻¹³⁻) en 'cultura y educación' durante la primera etapa del Proceso. Otra variable que debe ser considerada son las transferencias a las provincias de parte de los servicios públicos incluidos en estos conceptos (en 1977 se transfieren los establecimientos hospitalarios, en 1979 las escuelas primarias y en 1980 la construcción, operación y mantenimiento de las redes de distribución y comercialización de gas natural, los sistemas menores o medianos de generación y distribución de agua y energía eléctrica: todo ello debido a la aplicación del principio de subsidiaridad en las relaciones entre gobierno central y provincial ⁻¹⁴⁻), lo que permitió un descenso del gasto asignado a 'salud' y 'educación' en la Administración Pública Central.

El gasto en 'desarrollo de la economía' presenta oscilaciones de crecimiento y decrecimiento en los dos períodos (gráfico 23 del Anexo III). Para explicar este comportamiento parece indicado recurrir a otra variable: total del gasto en relación al Producto Interior Bruto. El gasto en 'desarrollo de la economía' y el gasto total fluctúan en relación al PIB describiendo una curva similar, por lo que se deduce que el gasto en 'desarrollo de la economía' se relaciona con la situación económica del país (gráfico 25

¹³⁾ Sobre la estrategia incremental en la política presupuestaria, ver: Metcalfe y Richards, 1989:293; y Carrillo, 1991:107/109. Según Carrillo, esta estrategia en la política del gasto público se utiliza debido a: 1. Racionalidad limitada de los que toman las decisiones; 2. Simplificación de la tarea de los que elaboran y aprueban el presupuesto; 3. Porque precisa de una escasa demanda de información; 4. Reduce el conflicto potencial dentro de la organización, y entre ésta y sus clientes; 5. Es una estrategia aceptable tanto para los que recaudan como para los que gastan, ya que pueden predecir los recursos de que podrán disponer en el futuro, por lo que les será más fácil planificar. Según el mismo autor, esta estrategia se adapta mejor a la fase económica de crecimiento (Carrillo, 1991:123/124). El PIB tuvo una tendencia creciente hasta 1980. Una interesante discusión sobre el modelo incrementalista en la toma de decisiones se planteó entre Lindblom (1959) y Dror (1964).

¹⁴⁾ Las leyes 21809 de junio de 1978 y la 22367 de diciembre de 1980 transferían todas las escuelas de enseñanza pre-primaria y primaria dependientes de la Nación -incluidas las dependientes de la Dirección Nacional de Educación del Adulto- a las administraciones provinciales y municipales correspondientes. La ley 21883 de octubre de 1978 transfería los hospitales ubicados en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en ocho provincias a las administraciones respectivas (Marshall, 1988:59). Un seguimiento cuantitativo anual de las transferencias se puede realizar a través de la información contenida en: Ministerio de Economía, 1978:XI/XII; 1979:XXIII; 1980:13/14; y 1981:XXXVII.

del Anexo III) ⁽¹⁵⁾. Además, durante el gobierno del Proceso -a pesar de sus declaradas intenciones de disminuir el gasto público- la política energética (necesitada de inversiones hidroeléctricas para reemplazar el petróleo), y el atraso relativo de algunos servicios y obras de infraestructura, que limitaba la postergación de las obras, coadyuvaron al crecimiento del gasto en la finalidad 'desarrollo de la economía' (que incluye, entre otras, las funciones 'energía y combustibles', 'canteras y minas', 'transporte ferroviario', 'transporte vial', 'comunicaciones', 'comercio y almacenaje', etc. -ver Anexo IV-).

El gasto en 'ciencia y técnica' también presenta una curva creciente hasta 1979, para decrecer el resto del gobierno autoritario. Posee, además, una tendencia al crecimiento (aunque con oscilaciones) durante el gobierno democrático (gráfico 20 del Anexo III). El comportamiento del gasto en esta finalidad también se relaciona con las prioridades políticas de cada gobierno.

El gasto en 'deuda pública' presenta un comportamiento particular, afectado por la situación económica del país, los compromisos internacionales y las negociaciones con organismos acreedores, más allá de la adscripción ideológica de los gobiernos (gráfico 26, 27 y 28 del Anexo III) ⁽¹⁶⁾.

El gobierno del Proceso destina mayor flujo monetario a 'defensa' que a 'bienestar social' y a 'cultura y educación' (a excepción de los años 1980 y 1981, cuando el gasto en 'bienestar social' supera al de 'defensa') en concordancia con las prioridades políticas expresadas, pero menos a 'seguridad' que a los dos conceptos sociales menciona-

¹⁵⁾ Esta fluctuación de signo similar del gasto de una finalidad en relación al PIB y la fluctuación del gasto total en relación al mismo indicador macroeconómico, no se observa en las otras finalidades del gasto.

¹⁶⁾ Para el proceso de negociación de Argentina con los acreedores internacionales, ver: Tussie y Botzman, 1989; Machinea y Sommer, 1990; Bouzas y Keifman, 1992.

dos (lo que no concuerda con las prioridades mencionadas) (gráficos 29 al 36 del Anexo III). Por el contrario, desde 1983 (último año del gobierno autoritario, y después de la derrota en la guerra de las Malvinas) el gasto en 'defensa' desciende bruscamente. Desde 1984 (comienzo del gobierno democrático) el gasto en 'defensa' cambia su posición relativa, pasando a ser inferior al gasto en 'cultura y educación' y en 'bienestar social'. El gasto en 'seguridad' se mantiene por debajo de esas tres finalidades en todo el período democrático. Este juego de prioridades del gasto en el gobierno democrático, sí es concordante con las prioridades políticas expresadas por este gobierno (gráficos 37 al 42 del Anexo III).

Durante el período del gobierno 'de facto' el mayor gasto pertenece a 'desarrollo de la economía', en disonancia con el papel subsidiario asignado al Estado en el plano del discurso por este régimen. La misma tendencia se presenta durante el gobierno democrático, a excepción de los años 1986 y 1987, donde el gasto en 'administración general' supera al de 'desarrollo de la economía'. Lo sucedido con el gasto en esta finalidad durante el gobierno de Alfonsín es concordante con las prioridades políticas expresadas, ya que éste asigna al Estado un papel de impulsor del desarrollo e interventor de la economía, a diferencia de lo ocurrido con el gobierno militar.

En el plano de los acontecimientos políticos, resulta de interés analizar lo sucedido con el gasto público durante la presidencia del General Viola (marzo/diciembre de 1981), al ser una etapa de tibia apertura política del régimen autoritario. En ese año, aumentó el porcentaje del gasto público sobre el PIB (a pesar de que este indicador macroeconómico desciende respecto al año anterior), que ya había crecido en 1980 (y que disminuyó en 1982) (Tabla VI.1). El área política (que incluye defensa, seguridad y administración general) pasa a tener un volumen de gastos mayor que el área social (al revés que el año anterior) (Gráfico VI.4).

Aumenta la finalidad 'desarrollo de la economía' y 'defensa' (después de haber

disminuido el gasto de esa finalidad en 1980), también disminuye en 'salud', 'cultura y educación' y 'bienestar social', siendo 'ciencia y técnica' la única finalidad que aumenta del área social (tabla 2 del Anexo III), por lo que ésta disminuye ligeramente en su conjunto respecta al año anterior, pero manteniéndose en los valores más altos del período (Gráfico VI.4). El perfil político de esta presidencia no parece influir en la distribución del gasto público, a excepción del crecimiento en el área económica (que incluye los grandes gastos de infraestructura), lo que puede tener relación con la apertura del gobierno a corporaciones empresarias que no habían sido tenidas en cuenta hasta el momento (UIA y SRA), con presencia de algunos de sus representantes en los nuevos ministerios de Agricultura y Ganadería e Industria y Minería.

También es de destacar que a partir de la siguiente presidencia del Proceso (1982) el gasto en el área social disminuye bruscamente, quizás porque la estrategia de la presidencia del Gral. Galtieri se diferenciaba de la del Gral. Viola, que se definía -como ya se apuntó- por su política aperturista y por la búsqueda de cierto apoyo político. En 1982 (año de la guerra de las Malvinas) lo que aumenta es el gasto en el área política (que incluye 'defensa'), y continúa ascendiendo el área económica.

Por otro lado, los acontecimientos de 1985 (cambio de ministro de economía, Plan Austral y elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados con triunfo de la UCR) que podrían hacer prever un ajuste económico y/o un recorte de los gasto sociales, no parecen tener esos resultados.

El porcentaje del gasto público sobre el PIB aumenta en 1985 y 1986, manteniéndose casi constante al año siguiente, para disminuir en 1988 y 1989 (llegando a los valores menores de todo el período democrático de Alfonsín) (Tabla VI.2), tras el acuerdo de febrero de 1987 entre las autoridades económicas argentinas y el Banco Mundial, cuando se negocian préstamos a cambio de modificaciones en la política comercial, reformas en el sector financiero-bancario, reestructuración y racionalización de las administraciones públicas, privatizaciones, y una menor participación del Estado

en la economía (Tussie y Botzman, 1989). A partir de 1985 los gastos sociales no se ven afectados en líneas generales, ya que el gasto en 'salud' aumenta en relación al gasto total, al igual que 'bienestar social', cuyo gasto disminuye en 1986 como porcentaje del PIB (aunque el gasto total en relación a ese indicador aumenta), y en los años siguientes (aunque en menor medida que la disminución del gasto total como porcentaje al PIB) (tablas 4 y 6 del Anexo III).

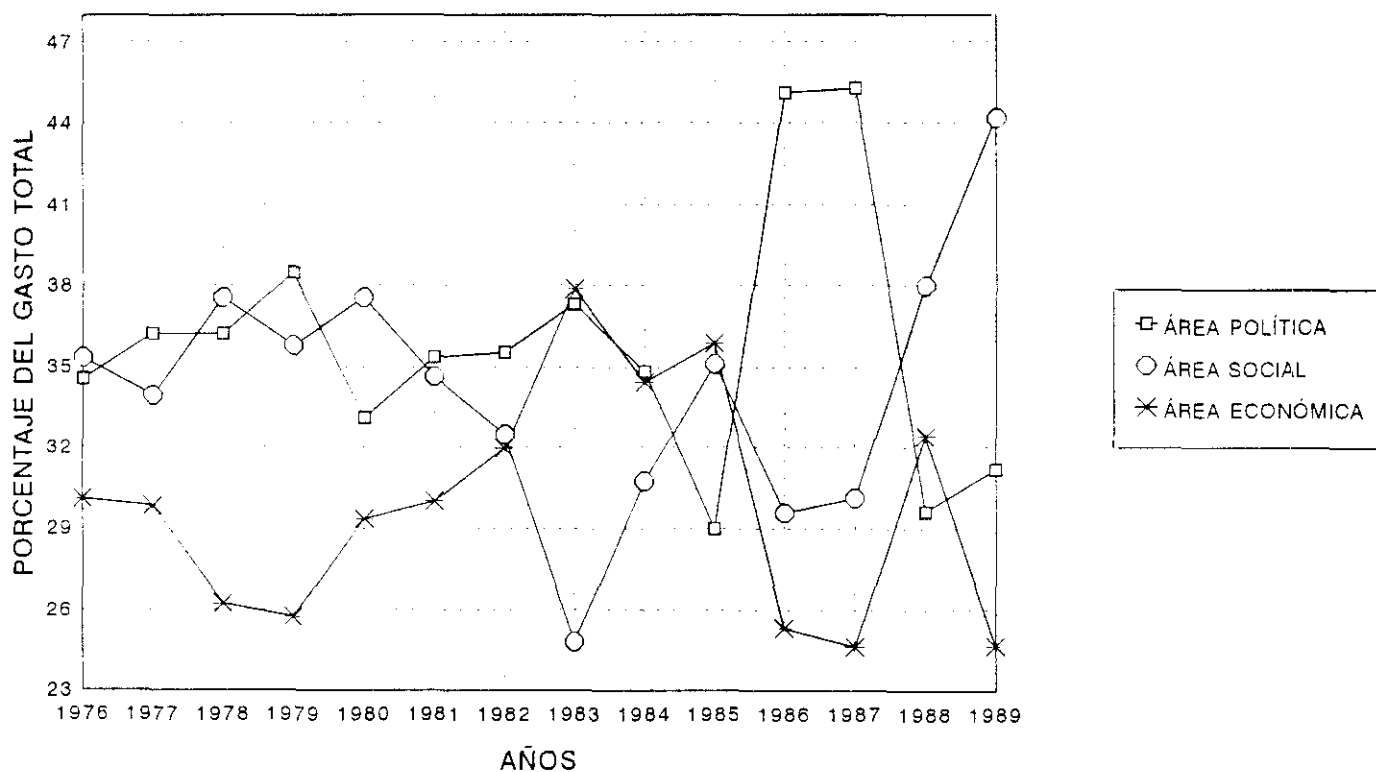
El gasto en 'cultura y educación' disminuye en 1986 en relación al gasto total, pero aumenta en los dos años siguientes. Por el contrario, el gasto en 'desarrollo de la economía' sí resulta afectado a partir de 1985, ya que disminuye en 1986 como porcentaje del gasto total (aunque aumenta en 1988), y como porcentaje del PIB y a precios constantes (en mayor medida que la disminución del binomio gasto total/PIB). Es decir, el gasto que resulta más recortado a raíz de los planes económicos que comienzan en 1985 es el de 'desarrollo de la economía', presentando una tendencia decreciente, por lo que disminuye la inversión que realiza el Estado en infraestructura (gastos que se agrupan en su mayoría en esta finalidad).

Después de 1987, año en que la UCR pierde las elecciones parciales a la Cámara de Diputados y a gobernadores de provincias, se observa que disminuye el gasto público como porcentaje de PIB y a precios constantes, y aumenta el gasto en el área económica como porcentaje del gasto total en 1988, para disminuir al año siguiente, al contrario de lo que sucede en los gastos del área política (que descienden en 1988 y aumentan en 1989), aunque el descenso del gasto en esta área acompaña la caída del gasto total a precios constantes y en relación al PIB.

De todo lo anterior se deduce que no hay una relación unívoca entre prioridades políticas del gobierno en el plano del discurso y la política del gasto público total, pero sí una correlación positiva entre esas prioridades y las tendencias de distribución del

gasto por finalidad, combinada con otras variables explicativas ⁽¹⁷⁾.

GRÁFICO VI.4
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(en porcentaje del gasto total).



¹⁷⁾ Un esquema de lo tratado en este apartado sobre "Variables por las que se explican las variaciones de cada una de las finalidades del gasto público en el gobierno autoritario y en el gobierno democrático", se presenta en el Cuadro VI.3.

CUADRO VI.3: VARIABLES POR LAS QUE SE EXPLICAN LAS VARIACIONES DE CADA UNA DE LAS FINALIDADES DEL GASTO PÚBLICO EN EL GOBIERNO AUTORITARIO Y EN EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO.

VARIABLE	FINALIDAD EXPLICADA (*)					
	GOBIERNO AUTORITARIO			GOBIERNO DEMOCRÁTICO		
	EL GASTO			EL GASTO		
	SUBE	BAJA	OSCILA	SUBE	BAJA	OSCILA
PRIORIDADES POLÍTICAS (PRINCIPIOS LEGITIMANTES).	-Defensa. -Seguridad.	-Administración general. -Bienestar social. -Salud. -Cultura y educación. -Desarrollo de la economía.		-Administración general. -Bienestar social. -Salud. -Cultural y educación. -Desarrollo de la economía.	-Defensa.	
TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS A PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.		-Salud. -Cultura y educación.				
ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO FRENTE A OTROS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES.				-Defensa.		
INERCIA PRESUPUESTARIA.	-Bienestar social.		-Ciencia y técnica.			-Ciencia y técnica.
GASTOS YA COMPROMETIDOS.	-Bienestar social. -Cultura y educación.					
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.			-Desarrollo de la economía. -Deuda pública.			-Salud. -Cultura y educación. Desarrollo de la economía. -Deuda pública.
COMPROMISOS INTERNACIONALES.			-Deuda pública.			-Deuda pública.
TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS A PROVINCIAS.				-Administración general.	-Administración general.	

(*) Algunas finalidades se presentan más de una vez porque su variación se explica por una combinación de variables.

2.- Distribución del gasto público por áreas funcionales.

Para complementar las conclusiones del apartado anterior, la información sobre gasto público puede ser procesada para su análisis presentando los datos agrupados por áreas funcionales. Se establece, de esta forma, una diferenciación de áreas de actuación estatal en tres campos: político, social y económico ⁽¹⁸⁾. Los datos organizados según la función tienen su origen en el carácter predominante de las actividades de cada unidad de organización.

a) **Área política:** organismos que se ocupan de las funciones más tradicionales del Estado (también llamadas "funciones constitucionales"; Gerchunoff y Vicens, 1989): conducción superior de gobierno, seguridad interior, policía, defensa nacional, relaciones exteriores, política interna, justicia y legislación. Este área agrupa las finalidades de 'administración general', 'defensa' y 'seguridad' de la clasificación utilizada en el apartado anterior (Anexo IV).

b) **Área social:** Comprende el gasto tendiente a satisfacer los objetivos de política social. Agrupa los organismos que regulan o prestan servicios en materia de salud, saneamiento ambiental, educación, vivienda, cultura, investigación, seguridad social, promoción social, deportes, relaciones y condiciones laborales. Este área agrupa las finalidades de 'salud', 'cultura y educación', 'bienestar social' y 'ciencia y técnica' (Anexo IV).

c) **Área económica:** incluye a los organismos que hacen análisis, elaboración o supervisión de planes de naturaleza económica, regulan o controlan estas

¹⁸⁾ No se incluye en esta agregación de finalidades la deuda pública, por no poder desagregar ésta en diferentes finalidades (defensa, seguridad, salud, cultura, educación, etc.), ni saber en qué años se realizó el gasto que esta deuda representa.

actividades en lo monetario, fiscal, comercial, financiero, etc., y actividades empresariales del Estado (industria, turismo, transporte, comercio y almacenaje), de conservación, desarrollo y explotación de recursos económicos y naturales (no incluye empresas del Estado ni Bancos Oficiales, ya que sólo estamos trabajando con datos de la Administración Pública Central). Este área es equivalente a la finalidad 'desarrollo de la economía' utilizada en el apartado anterior (Anexo IV). En esta área tienen una alta ponderación las inversiones.

En este apartado se hará un estudio similar al realizado en el anterior: analizar las funciones del gasto que se priorizaron cada año y las que se relegaron, y las variaciones de esa distribución en el período estudiado y en cada gobierno, pero de forma agregada por áreas (política, social y económica). Se realiza un estudio en términos relativos porque se considera el gasto de cada área en relación al total del gasto (siendo el total del gasto = 100). Como ya se advirtió, aunque el porcentaje del gasto en un área determinada baje (o suba) en relación al total, esto no implica que el gasto en esa área en términos absolutos tenga igual comportamiento.

Sucintamente, el gasto de la Administración Pública Central agrupado por áreas de actuación presenta las siguientes características:

El área política (que incluye 'defensa', 'seguridad' y 'administración general') tiene sus valores máximos durante el gobierno autoritario, a excepción de los años 1986 y 1987, que corresponden al gobierno democrático (Gráfico VI.4 y Tabla VI.8). Pero los valores altos de esta área en 1986 y 1987 se deben al gasto en 'administración general', y no al de 'defensa' o 'seguridad', ya que la primera finalidad alcanza esos años los valores máximos del período, y 'defensa' y 'seguridad' alcanzan los valores mínimos (gráficos 1, 4 y 8 del Anexo III).

El área política, además, es la que recibe mayor porcentaje del gasto durante el Proceso, a excepción de los años 1976, 1978 y 1980, cuando el gasto en esta área cambia su posición relativa, ya que el gasto en el área social lo supera (¹⁹); y el año 1983, cuando el área económica (que es equivalente a la finalidad 'desarrollo de la economía') es ligeramente superior al área política. Por el contrario, durante el gobierno democrático, el área social es la priorizada en 1988 y 1989, el área política en 1984 y 1986/87 (pero debido a su componente de 'administración general', y no al de 'defensa' o 'seguridad', como ya se comentó en el párrafo anterior), y el área económica en 1985 (Gráfico VI.4 y Tabla VI.8).

El área social (que incluye las finalidades 'cultura y educación', 'salud', 'bienestar social' y 'ciencia y técnica') dispuso en 1983 (último año del gobierno militar) del menor porcentaje del presupuesto de la Administración Pública Central durante el período estudiado, y en los dos últimos años del gobierno democrático adquiere sus valores máximos.

¹⁹) Como ya se apuntó, esto puede deberse a los gastos sociales ya comprometidos en el gobierno democrático anterior.

TABLA VI.8

**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL POR ÁREAS.
EN PORCENTAJE DEL TOTAL (excluyendo del total la deuda pública).**

AREAS DE ACTIVIDAD	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ÁREA POLÍTICA	34,57	36,23	36,23	38,47	33,11	35,37	35,55	37,31	34,84	28,99	45,10	45,26	29,61	31,16
ÁREA SOCIAL	35,35	33,95	37,55	35,79	37,55	34,64	32,48	24,82	30,72	35,12	29,57	30,11	37,99	44,17
ÁREA ECONÓMICA	30,08	29,82	26,23	25,74	29,34	29,99	31,96	37,87	34,44	35,89	25,33	24,64	32,41	24,67
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

TABLA VI.9
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL POR ÁREAS.
EN PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (excluyendo del total la deuda pública).

ÁREAS DE ACTIVIDAD	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ÁREA POLÍTICA	3,79	3,74	4,23	4,05	4,35	5,18	4,41	7,09	4,33	4,24	7,43	7,59	3,30	2,52
ÁREA SOCIAL	3,87	3,50	4,38	3,77	4,93	5,08	4,03	4,72	3,82	5,14	4,87	5,05	4,23	3,57
ÁREA ECONÓMICA	3,30	3,08	3,06	2,71	3,85	4,40	3,97	7,20	4,28	5,25	4,17	4,13	3,61	1,99
TOTAL	10,96	10,32	11,68	10,54	13,12	14,66	12,41	19,00	12,42	14,62	16,48	16,77	11,13	8,08

TABLA VI.10
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL POR ÁREAS.
A PRECIOS CONSTANTES, SIENDO 1976 = 100 (excluyendo del total la deuda pública).

ÁREAS DE ACTIVIDAD	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ÁREA POLÍTICA	100	101,51	112,23	116,04	151,78	173,64	125,32	259,51	166,26	164,69	345,93	358,26	121,77	87,60
ÁREA SOCIAL	100	100,54	118,95	113,36	141,05	138,11	96,82	112,33	103,28	123,88	134,39	145,22	117,28	94,98
ÁREA ECONÓMICA	100	98,99	95,13	90,35	136,01	144,98	113,54	210,07	138,69	166,30	141,59	143,87	118,91	63,52
TOTAL	100	99,36	109,56	106,54	138,50	144,76	106,14	165,33	120,00	138,10	179,34	181,47	115,23	81,43

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

GRÁFICO VI.5
VARIACIÓN DEL GASTO DEL ÁREA POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL (a precios constantes).

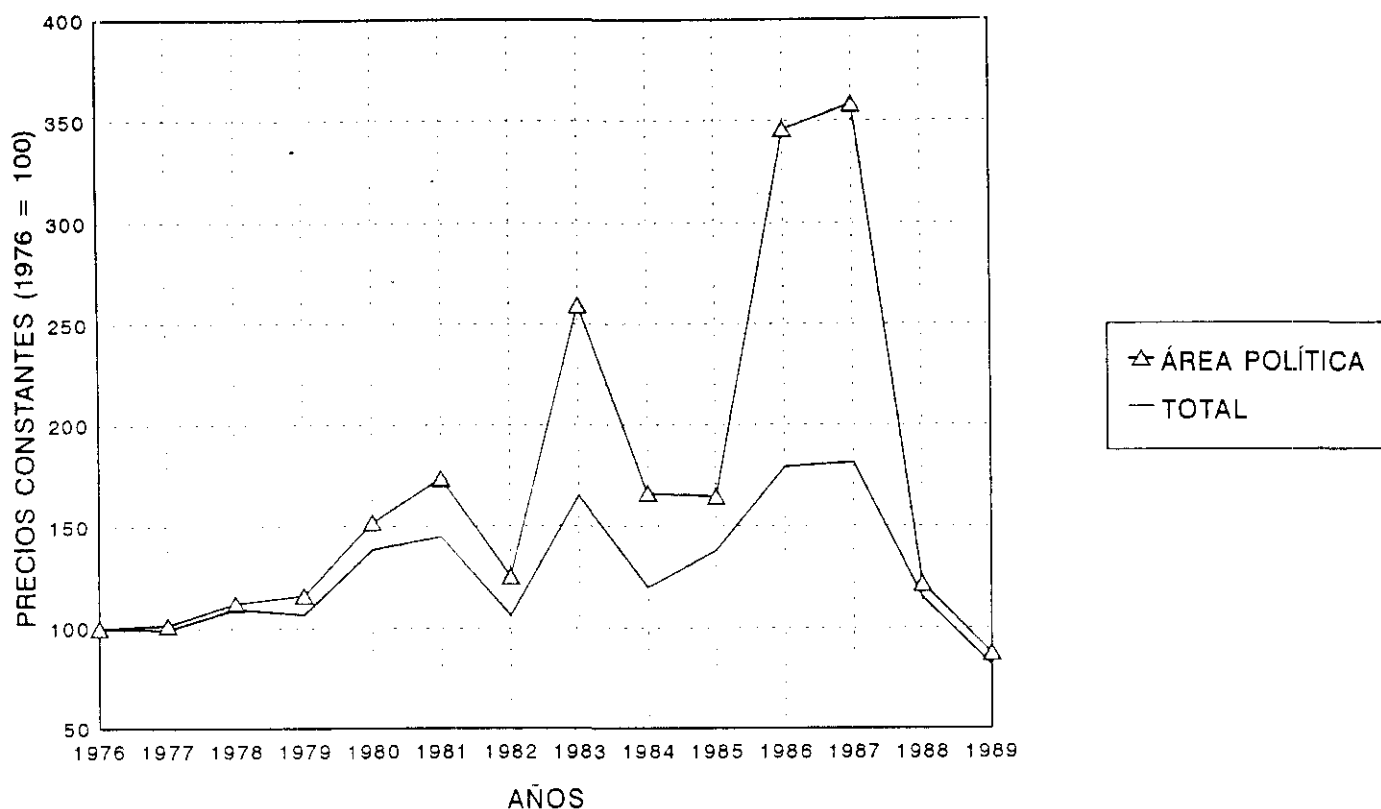


GRÁFICO VI.6
VARIACIÓN DEL GASTO DEL ÁREA SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL (a precios constantes).

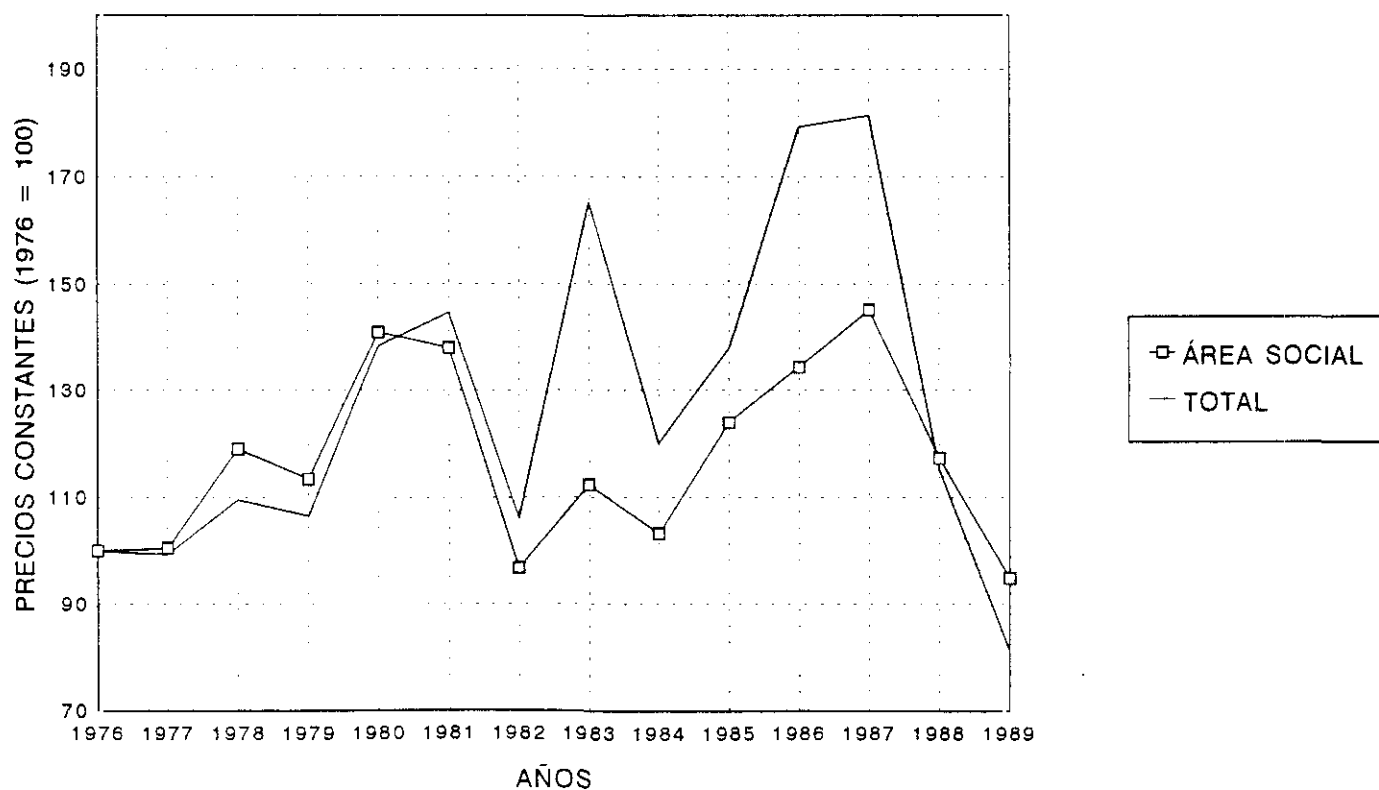
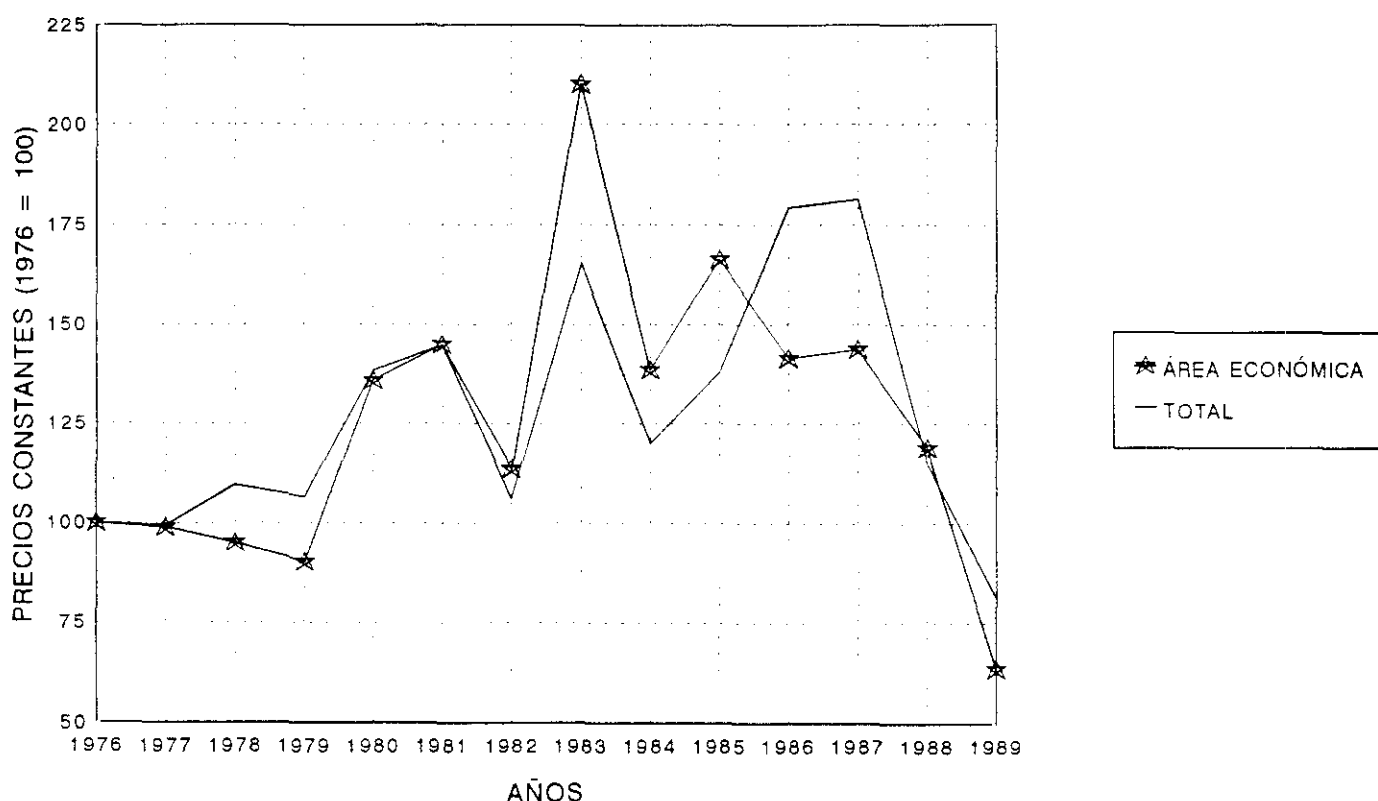


GRÁFICO VI.7
VARIACIÓN DEL GASTO DEL ÁREA ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL (a precios constantes).



E.- Cambio político y distribución del gasto público.

El análisis precedente, agrupando el gasto en las tres áreas principales de la actuación del Estado, corrobora las conclusiones alcanzadas en los dos apartados anteriores (análisis de la magnitud del gasto público total y de su distribución según finalidades). Es decir, no existe una correlación fuerte entre las prioridades políticas expresadas en el plano del discurso por cada régimen estudiado y las políticas públicas efectivamente realizadas (medidas a través de la distribución del gasto público), pero sí

una correlación positiva ⁽²⁰⁾. Esta correlación es mayor en parte de las finalidades sociales ('salud', 'cultura y educación' y 'bienestar social') y en 'defensa', y menor en otras finalidades que también podrían presentar una diferenciación entre un gobierno y otro en relación a las diferentes prioridades políticas ('seguridad' y 'desarrollo de la economía'). Las variables que explican la evolución del gasto de estas finalidades del Estado, se pueden agrupar en político-burocráticas y económicas, de la siguiente manera:

1. Variables político-burocráticas:

- a) prioridades políticas.
- b) transferencias de servicios a provincias y municipios.
- c) estrategia del gobierno frente a presiones, actuaciones, etc. de diversos actores políticos y sociales.
- d) complejidad del aparato público producida a partir de la diferenciación y ampliación de funciones estatales que ha generado una compleja estructura de gastos que implican una inflexibilidad hacia la disminución de muchos gastos a pesar de los intentos de implantación de políticas restrictivas.

2. Variables económicas:

- e) inercia presupuestaria (presupuestos incrementalistas).
- f) gastos ya comprometidos.
- g) situación económica (estancamiento e inflación).
- h) compromisos internacionales.
- i) transferencias económicas a provincias.

²⁰⁾ Tal como lo expresa Aguilar Villanueva: "(...) una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones" (Aguilar Villanueva, 1992:25).

Otras variables que dificultan la disminución del gasto público total a pesar de la voluntad declarada de un gobierno de conseguir su contracción, son las siguientes:

- a) Pujas en el interior del aparato del Estado, que implican una fragmentación del poder que lleva a la defensa de la propia porción presupuestaria y disminución de la capacidad de control central de los gastos.
- b) Resistencias intra-burocráticas a la hora de implantar políticas públicas (Oszlak, 1984:17).

Por otro lado, como ya se apuntó, la correspondencia teórica esperada entre el papel del Estado expresado en el plano del discurso por cada gobierno y la magnitud real del Estado (medida por el volumen del gasto público en relación al Producto Interior Bruto -PIB-, que es una forma de medir el tamaño del Estado en relación a la magnitud económica del país en su totalidad) no se corrobora, ya que un Estado subsidiario (modelo de Estado en el período del Proceso en el plano del discurso) requiere una relación baja en el binomio 'gasto de la Administración Pública Central (APC)/PIB'; y un Estado distributivo que impulse el desarrollo económico (modelo de Estado para la UCR en el plano del discurso) requiere una relación alta en el binomio 'gasto APC/PIB', y esto no es lo que se deduce del análisis de los datos realizado. El volumen del gasto total no se relaciona con el gobierno, ya que en la magnitud del mismo influye la coyuntura económica, pero el tipo de gobierno sí se relaciona con la distribución funcional del gasto con respecto al total.

O sea, sin variar la relación entre el gasto de la Administración Pública Central y el Producto Interno Bruto, ni el gasto a precios constantes debido al cambio de régimen, se ha modificado la distribución cualitativa del gasto, existiendo un peso mayor del gasto en el área social (cultura y educación, bienestar social, salud y ciencia y técnica) y menor en el área política (administración general, seguridad y defensa) durante el gobierno democrático respecto al gobierno autoritario, lo que se encuentra en concordancia con el papel que cada gobierno asignó al Estado y a la Administración

Pública.

Tras el análisis del gasto público de la Administración Pública Central realizado, se puede afirmar que las conclusiones de este estudio se inscriben dentro de la hipótesis que se denominó "posibilista": A pesar del contexto económico recesivo, un gobierno con un perfil distributivo, sin aumentar el gasto público en valores constantes (o en relación al Producto Interior Bruto) posee un margen de maniobra para variar la distribución cualitativa del gasto. Es posible un uso alternativo de los recursos, en función del papel que se le asigne al Estado y a la Administración Pública. La situación económica del país (crisis fiscal, endeudamiento y déficit público) influye en la distribución del gasto público, pero -simultáneamente- hay que tomar en consideración otras variables para comprender la distribución funcional del gasto que un gobierno realiza.

Para explicar las fluctuaciones del gasto público hay que buscar variables complementarias a la de papel que cada gobierno le asigne al Estado. A partir de 1976 el control de la inflación se convierte en una de los objetivos prioritarios de las políticas estatales, esto puede explicar la estabilización del gasto público en los primeros años del gobierno autoritario en lo que se llamó "nivel bajo" en relación al PIB. A partir de 1980 se produce una expansión del gasto total, la superabundancia de fondos provenientes del endeudamiento externo puede explicar este hecho. Después de la derrota de las Malvinas (1982) puede pensarse que la situación de falta de credibilidad originada por este hecho generó una necesidad de implantar políticas destinadas a asegurar el orden y la armonía social, para prevenir el descontrol de una realidad poco manejable. La expansión del gasto total puede haber estado vinculada con esta racionalidad ⁽²¹⁾. A partir de 1983 (fecha de comienzo del gobierno democrático) hay un nuevo punto de inflexión en los fines de las políticas estatales. Hay una necesidad de apoyo político y también se requiere

²¹⁾ 1983 presenta las tasas más altas del gasto público del gobierno militar (en valores absolutos y en relación al PIB), tasa que sólo es superada por el gasto en los años 1986 y 1987, durante el gobierno democrático.

generar un proceso de acumulación, que revierta las consecuencias de la crisis que afecta a la economía del país desde la década del 70 (en 1984 sólo aumentan como proporción del gasto total los gastos sociales, y en 1985 éstos y los del área económica). Sin embargo, el endeudamiento externo y la tendencia a la inflación constituyen una fuerte restricción que determina la necesidad de anteponer programas de ajuste a políticas expansivas del gasto total: se asignan prioridades a ciertas políticas sobre otras en un contexto de contención de los gastos totales en los años mencionados.

CAPÍTULO VII

CAMBIO POLÍTICO Y EMPLEO PÚBLICO

"(...) gobernar un Estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental" (Aguilar Villanueva, 1992:15).

A.- Las políticas de empleo público.

Sobre la relación entre el empleo estatal y la población de un país ha existido una gran discusión, ya que la opinión pública en general y algunos autores de Ciencia Política establecen cierta relación entre dos variables: a mayor desarrollo económico y social de un país, menor el tamaño de su Administración Pública. Esta correlación se expresa también en sentido inverso: un país subdesarrollado es un país con una gran burocracia, es decir, con una Administración Pública demasiado grande para el tamaño de su población y sus recursos. La incompetencia que por lo general se atribuye, correcta o incorrectamente, a las administraciones públicas de los países en vías de desarrollo, tiende a ser explicada, entre otros factores pero muy destacadamente, por la gran dimensión de aquellas. En el trabajo de Heller y Tait (1985), que analiza cifras de

numerosos países de Europa, Africa y Asia, se afirma que el crecimiento del empleo público (en término de número de empleados 'per cápita') aumenta con la renta 'per cápita' (pág. 45); por lo que el número de empleados públicos en la Administración Central por persona es mayor en los países industrializados que en los países en vías de desarrollo. La media de los países de la OCDE que ellos estudian es de 3,1 empleados públicos por cada 100 habitantes, y la de los países en vías de desarrollo es de 2,4. El dato que ellos manejan para Argentina en 1981 es de 2,12 empleados públicos en la Administración Central por cada 100 habitantes, dato ligeramente superior al utilizado en nuestro estudio para ese mismo año (1,72). Esto se debe a que los autores, para realizar las comparaciones internacionales, han sumado a la Administración Central los cargos públicos provinciales y locales de los sectores de salud, educación y policía, en los países federales (caso de Argentina) o con una alta descentralización de servicios, para obtener una medida más exacta de la participación de la Administración en esos sectores. Estos autores toman en consideración sólo los datos de un año para cada país estudiado (de 1977 a 1982, según el país) afirmando que las variaciones anuales son escasas. En Argentina, el número de empleados públicos de la Administración Nacional por cada 100 habitantes varía de 1,96 en 1976 a 1,66 en 1988. La variación, efectivamente, no es muy grande, pero, utilizando la tesis de Heller y Tait para países con distinto Producto Interior Bruto por habitante, ¿podría la disminución del número de empleados públicos por habitante relacionarse con la disminución del Producto Interior Bruto por persona verificada en Argentina en ese período?. Un estudio sobre los países de la Comunidad Europea también concluye que cuanto más desarrollado es un país (medido en este caso por el tamaño del sector servicios en la economía) tiene una Administración Pública mayor (Junquera, 1986:89 y 123/125). Y dos trabajos que comparan el empleo público de México con el de los países de la Comunidad Europea (utilizando los datos del trabajo de Junquera mencionado) llegan a una conclusión similar: a mayor desarrollo relativo de una sociedad, mayor tamaño relativo de su Administración Pública en relación a la PEA (Pichardo, 1988:238/240); Merino Mañón, 1989:22).

En Argentina, el énfasis sobre la necesidad de reducir el empleo estatal como un medio para racionalizar la Administración Pública y para disminuir el gasto público en el marco de las políticas de austeridad y de las restricciones presupuestarias, formó parte del discurso del gobierno militar del Proceso de Reorganización Nacional. Además, las propuestas y las políticas efectivas en esa dirección (tanto del gobierno autoritario como del democrático) incluyeron diversas medidas: privatizaciones de empresas públicas, reducciones del empleo público sobre todo en la Administración Pública Central, cortes en los servicios sociales, eliminación de los cargos públicos vacantes, e incentivos económicos a la renuncia voluntaria de los trabajadores estatales.

A pesar de los proyectos y políticas, entre 1976 y 1988 ⁽¹⁾ el empleo público ⁽²⁾ no decreció en valores absolutos, aunque disminuyó su ritmo histórico de crecimiento (tabla 5 del Anexo V). El "ajuste" de la Administración Pública Central por las limitaciones fiscales se produjo más por la vía de la contracción de los niveles salariales en el Estado que a través de una disminución absoluta del empleo ⁽³⁾. Entre 1976 y 1988, el empleo de la Administración Pública Central creció a una tasa promedio anual

¹⁾ Los últimos datos disponibles sobre la Administración Pública Central son los de diciembre de 1988, por lo que los últimos seis meses del gobierno Radical (que finalizó el 8 de julio de 1989) no se incluyen en este análisis.

²⁾ En esta investigación se considera "empleo público" al conjunto de fuerza de trabajo contratada en relación de dependencia directa por el gobierno central, las provincias y los municipios. Por las razones apuntadas en la Introducción, sólo se estudia el empleo público dependiente de la Administración Pública Central.

³⁾ Para datos sobre el salario real en la Administración Pública comparados con datos del salario real general (en el período 1961/1986), ver Diéguez y otros (1990:vol.II,113). El salario real de la Administración Pública con un índice = 119,54 en 1975 (base 1973 = 100), cayó a 55,27 en 1976, recuperándose ligeramente entre 1980 y 1983 (sin alcanzar los valores de 1975), para disminuir nuevamente en los años siguientes, llegando a 49,75 en 1986. Entre 1986 y 1988, el salario de la Administración Pública Central disminuyó 3%, porcentaje menor que el del sector privado. Datos del salario real de la APC y del sector privado entre 1983 y 1988: Carciofi, 1990:cuadros IV.8 y IV.8(a). Por otro lado, existía una disparidad en las remuneraciones para puestos teóricamente semejantes entre ministerios e instituciones gubernamentales, y también entre diferentes departamentos de un mismo ministerio u organismo descentralizado (Martínez Nogueira, 1989a:37). Un cuadro comparativo sobre diferencias salariales en diversas unidades de la Administración Pública se encuentra en: Carciofi, 1990:cuadro V.1.

del 0,2%, que significa que en 12 años la Administración Pública pasó de tener 518.369 cargos civiles ocupados en 1976 a contar con 530.587 en 1988 ⁽⁴⁾.

Si se analizan por separado los dos gobiernos, se observan políticas de empleo público distintas. Durante los casi ocho años del gobierno autoritario militar se verifica una contracción de los cargos ocupados equivalente a un decrecimiento anual del 0,42% (lo que representó una pérdida de más de 15.000 puestos). Por el contrario, durante los cinco años del gobierno democrático de la Unión Cívica Radical existió un aumento del empleo público de más de 27.000 personas, lo que representa una tasa promedio de crecimiento anual de 1,06%.

De todas formas, el comportamiento del empleo público no fue uniforme a lo largo de cada uno de los dos períodos. Para comprender mejor la política del empleo público del **gobierno militar** podemos dividirlo en dos subperíodos (ver Gráfico VII.1):

a) Período de disminución del empleo público: Desde 1976 hasta 1979 se observa un fuerte decrecimiento de los cargos civiles ocupados. En esos tres años se perdieron casi 51.000 puestos de trabajo, lo que representó un descenso de casi 10% del empleo público, a una tasa anual decreciente de 3.28%. Hay que tener en cuenta, como ya se mencionó en el capítulo sobre el gasto público, que este período incluye el inicio de las transferencias de algunas escuelas primarias y servicios hospitalarios a las provincias, lo que también incluyó transferencias de personal, y con la aplicación de una política de "prescindibilidad" de funcionarios ⁽⁵⁾, que posibilitó el cese de funcionarios por razones políticas.

b) Etapa de crecimiento: Los últimos cuatro años del gobierno militar (1980-1983) se caracterizaron por una cierta recuperación del empleo público (35.830 nuevos

⁽⁴⁾ Para los datos de la evolución de los cargos civiles ocupados de la Administración Pública Central y las tasas anuales de variación, ver tablas 1 y 2 y gráfico 1 del Anexo V.

⁽⁵⁾ La política de "prescindibilidad" del gobierno autoritario se desarrolla en el capítulo VIII.

puestos, creciendo el total del empleo a una tasa promedio anual de 1,73%), crecimiento que no llega a recuperar la pérdida de empleo del subperíodo anterior.

Al igual que sucedió durante el gobierno autoritario, el **gobierno democrático** no tuvo un comportamiento uniforme en lo relativo a la evolución del empleo público, por lo que se puede dividir en tres períodos para su análisis:

a) **Etapas de fuerte crecimiento del empleo público:** En los dos primeros años del gobierno de la Unión Cívica Radical (1984 y 1985) existió el mayor crecimiento del empleo público de todo el período estudiado. Los cargos ocupados aumentaron en más de 43.000, creciendo el empleo a una tasa anual de 4,19%.

b) **Un año de fuerte descenso:** En el año 1986 hubo una fuerte disminución de los cargos ocupados en la Administración Pública. Se perdió en este año más empleo del que se había creado en los dos anteriores, lo que representó un descenso del 8,4% de los puestos ocupados (más de 43.500 cargos). El fuerte crecimiento del empleo en los años 1984 y 1985 y el decrecimiento de 1986, llevó a la estabilidad en el empleo público en el primer trienio democrático. En 1985 se había cambiado el equipo económico, se lanzó el Plan Austral y la UCR ganó las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados; estos acontecimientos hay que considerarlos para entender el comportamiento del empleo público en 1986.

c) **Período de recuperación del empleo:** En los dos últimos años del gobierno democrático existió una recuperación de los cargos públicos ocupados. En 1988 se superan los 530.000 puestos, sin llegar a los 546.000 que se habían alcanzado en 1985, año de mayor número de empleados públicos de todo el período estudiado, pero superando los cargos ocupados en 1983 (año de cambio de

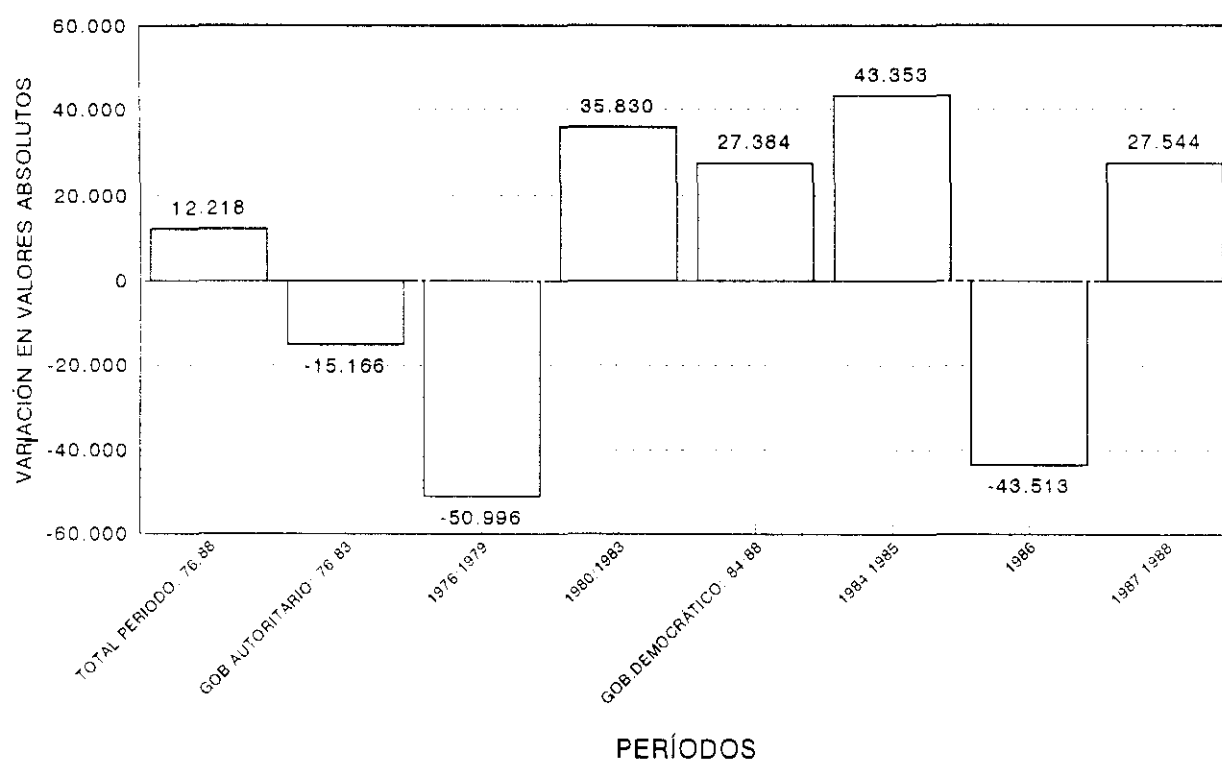
gobierno) y los de 1976 (cuando comienza el gobierno autoritario).

Es decir, a pesar de que en el gobierno autoritario existió una disminución absoluta del empleo público, en los últimos cuatro años aumentó el empleo (1980-1983), aunque este crecimiento no fue lo suficiente como para recuperar el número de cargos perdidos en los primeros tres años. Por el contrario, durante el gobierno democrático se registró un crecimiento absoluto del empleo público, aunque en 1986 existió un fuerte descenso de éste en relación al año anterior, disminución que fue recuperada parcialmente en los dos años siguientes. Según explica el Secretario de la Función Pública, Jorge Roulet, el crecimiento del empleo público del primer año del gobierno radical se debió a que no se crearon vacantes despidiendo empleados, sino que se respetaron todos los puestos ocupados, por lo que la "necesidad de funcionarios de confianza política para algunos cargos" produjeron ese incremento (Tiempo, Buenos Aires, 9/3/85), adicionando nuevos empleados a los ya existentes.

A pesar de la política de subsidiaridad del régimen autoritario, el empleo público no disminuyó de forma constante durante todo ese gobierno. Los cargos ocupados durante el régimen democrático tampoco aumentaron constantemente, pese al discurso más estatista de sus políticos y gestores. Existe una distancia entre intenciones y discursos de los dos gobiernos y las políticas de empleo realmente implantadas.

GRÁFICO VII.1

EMPLEO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL. VARIACIÓN EN VALORES ABSOLUTOS.



B.- Políticas de empleo público y contexto social.

En el apartado anterior se analizaron las variaciones del volumen del empleo público en términos absolutos, afirmando que se registró un crecimiento de éste entre 1976 y 1988; pero si se compara la importancia relativa del empleo público en su contexto social, observamos que se ha contraído. La comparación de los datos del empleo público con la población total del país y con la población económicamente activa (P.E.A.) muestra una visión relativa del tamaño de la Administración Pública Central. La comparación de esos datos con la población del sector asalariado se utiliza como

referencia del papel del Estado como empleador.

El empleo público total aumentó en el período estudiado a un promedio anual del 0,2%; pero en relación a la población total del país, a la población económicamente activa y a la población asalariada el empleo público disminuyó a una tasa anual negativa de 1,27%, 1,03% y 1,25% respectivamente ⁽⁶⁾. O sea, el tamaño de la Administración Pública Central medido a través de los cargos civiles ocupados disminuyó en términos relativos, tanto en relación a la población total del país como en relación a la población económicamente activa y a la población asalariada. El papel del Estado Central como empleador se restringió, ya que se verifica una caída progresiva de la participación del empleo de la Administración Central en la masa asalariada. De contar la Administración Pública con un empleado público por cada 51 habitantes en 1976, se pasó a tener un empleado público cada 60 habitantes en 1988.

Igual que en el apartado anterior en relación a los valores absolutos del empleo público, al estudiar éste en sus valores relativos (en su contexto social) se analizará dividiéndolo en los períodos correspondientes a los gobiernos estudiados.

Tanto durante el gobierno autoritario como durante el gobierno democrático disminuye el empleo público en relación a la población del país, a la población económicamente activa y a la población asalariada, aunque durante el segundo gobierno mencionado la población económicamente activa y la población asalariada aumentaron en relación a la población total. O sea, que a pesar de que la población activa y asalariada aumentaron en relación al total de la población durante el período democrático (mejorando el nivel de empleo general), no lo hizo así el empleo público. Estas cifras muestran un decrecimiento real en el empleo público nacional. Pero si estudiamos cada uno de estos gobiernos en subperíodos se observan algunas diferencias de interés (tablas VII.1 y VII.2 y gráficos VII.2, VII.3 y VII.4).

⁶⁾ Para lo referente a los datos de población del país, población económicamente activa y población asalariada, y la relación de estos indicadores con el empleo público, ver tablas VII.1 y VII.2, tablas 3 y 4 y gráficos 2 y 3 del Anexo V.

TABLA VII.1
EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
EN SU CONTEXTO SOCIAL

	VARIACIÓN ANUAL RESPECTO A LA POBLACIÓN DEL PAÍS (en %)	VARIACIÓN ANUAL RESPECTO DE LA P.E.A (en %)	VARIACIÓN ANUAL RESPECTO A LOS ASALARIADOS (en %)
PERÍODO TOTAL (1976/1988)	-1,27	-1,03	-1,25
GOBIERNO AUTORITARIO (1976/1983)	-1,89	-1,40	-1,51
1976/1979	-4,70	-4,41	-4,96
1980/1983	0,21	0,86	1,07
GOBIERNO DEMOCRÁTICO (1984/1988)	-0,39	-0,52	-0,89
1984/1985	2,29	1,18	2,04
1986	-8,54	-5,87	-8,87
1987/1988	0,99	0,44	0,18

TABLA VII.2
EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
EN SU CONTEXTO SOCIAL (CONTINUACIÓN)

AÑOS	ASALARIADOS POR CADA CARGO PÚBLICO	PERSONAS ECONÓMICAMENTE ACTIVAS POR CADA CARGO PÚBLICO	HABITANTES POR CADA CARGO PÚBLICO
1976	12	20	51
1977	15	23	60
1978	*	*	*
1979	14	23	59
1980	14	23	60
1981	13	22	58
1982	14	23	59
1983	14	22	59
1984	14	22	58
1985	13	21	56
1986	14	23	62
1987	15	23	62
1988	14	23	60

* = SIN DATOS.

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC y la DIGRAD.

El gobierno autoritario presenta dos subperíodos en relación a la evolución del empleo público en su contexto social:

a) Etapa de fuerte descenso del empleo: Desde el comienzo de este gobierno hasta 1979 el empleo público desciende tanto en relación a la población total del país, como en relación a la población económicamente activa y a la población asalariada (a una tasa de decrecimiento anual del 4,7%, 4,41% y 4,96% respectivamente). En 1976 hay un empleado público cada 51 habitantes y cada 12 asalariados, en 1979 esta proporción varía: hay un empleado público por cada 59 habitantes y por cada 14 asalariados. El papel de la Administración Pública Central como empleadora desciende.

b) Período de mantenimiento del empleo público: En los últimos años del gobierno autoritario (1980-1983), el empleo público refleja un estancamiento en relación a los tres indicadores considerados (población total, población económicamente activa y población asalariada). En 1979 existe un empleado público cada 14 asalariados, cada 23 personas económicamente activas y cada 59 habitantes. En 1983 la relación del empleo público con la población total y con la población asalariada se mantiene constante, sólo ha aumentado su participación en la PEA, pero mínimamente, ya que existe un cargo público por cada 22 personas económicamente activas.

El gobierno democrático también presenta diferencias en la evolución relativa del empleo público según el subperíodo que se considere:

a) Período de crecimiento débil: Durante los dos primeros años de este gobierno, el empleo público crece en relación a la población total del país, en relación a la población activa y a la población asalariada. Al inicio del período gubernamental

GRÁFICO VII.2

EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y POBLACIÓN TOTAL (siendo 1976 = 100).

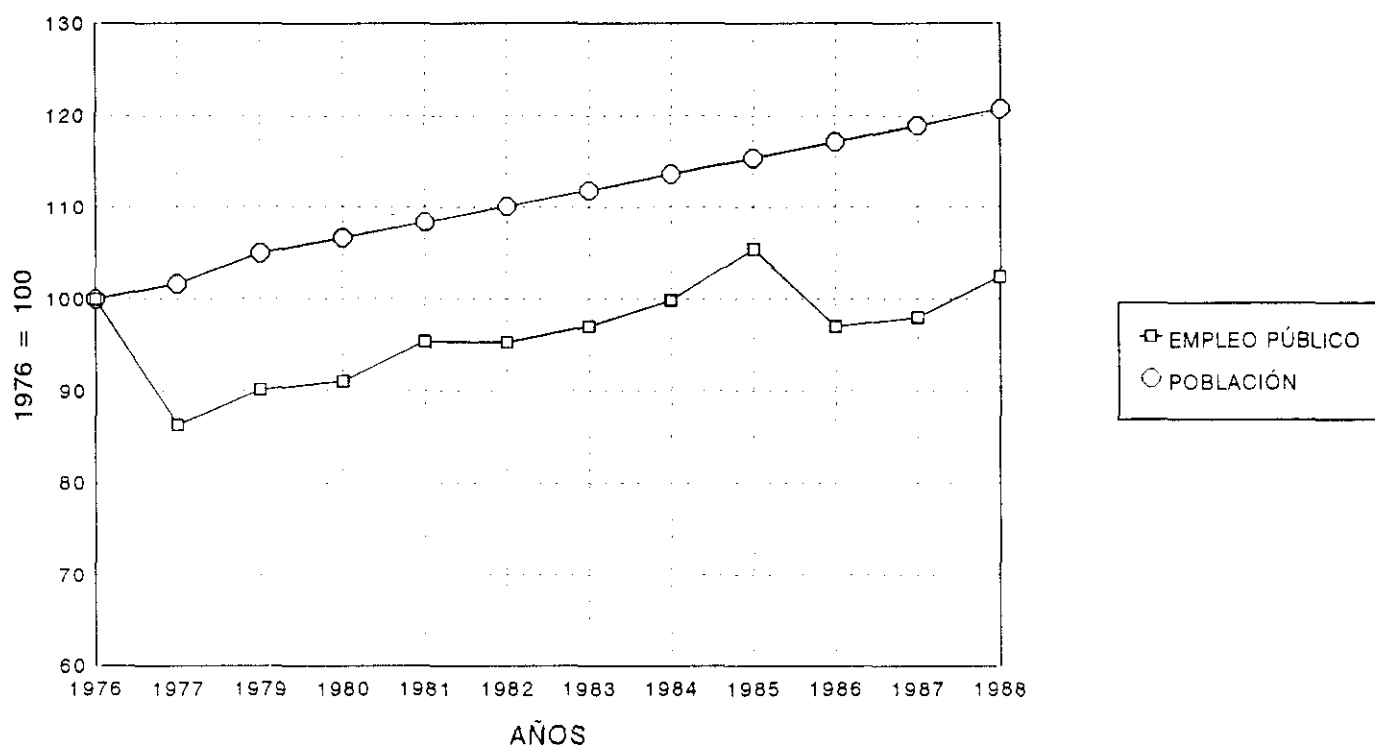


GRÁFICO VII.3

RELACIÓN ENTRE EL EMPLEO PÚBLICO Y LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (en porcentaje).

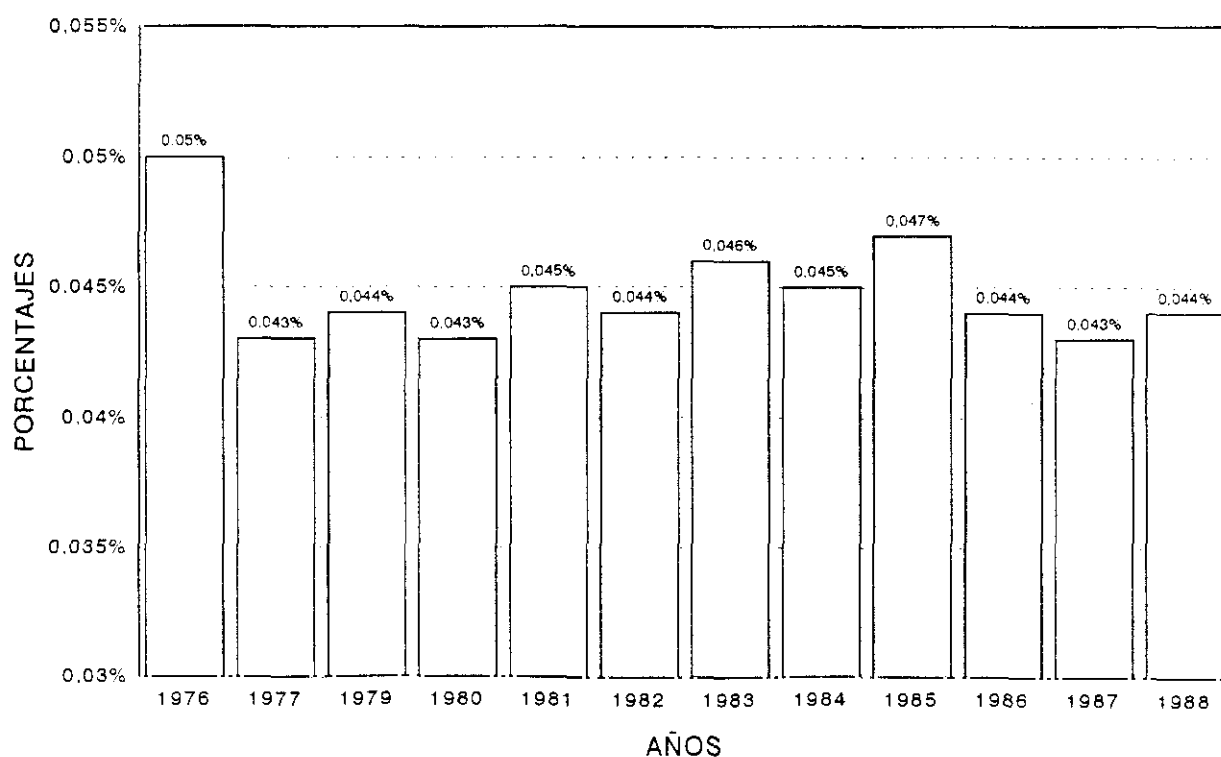
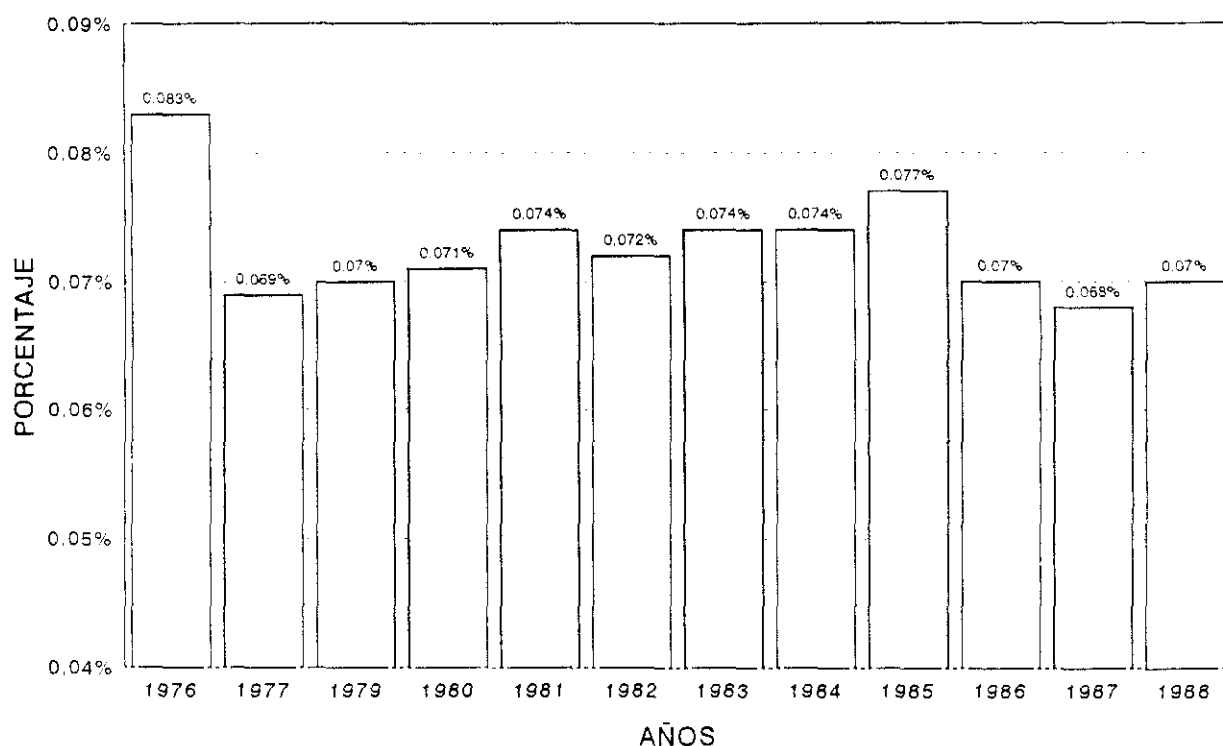


GRÁFICO VII.4

RELACIÓN ENTRE EL EMPLEO PÚBLICO Y LA POBLACIÓN ASALARIADA (en porcentaje).



C.- Empleo público y contención del gasto.

Las exigencias de disminución del empleo público surgidas por las restricciones presupuestarias están en conflicto, por una parte, con el papel de absorción de mano de obra que desempeña el Estado en muchos países en vías de desarrollo y, por la otra, también están en conflicto con la creciente demanda de servicios sociales por parte de la población más desprotegida, solicitud que se intensifica precisamente en períodos de crisis, con alto nivel de desempleo y bajos salarios, y en la transición a la democracia, cuando se expresan demandas largamente silenciadas y grandes expectativas. Además,

la manipulación del empleo estatal con criterios clientelísticos es un obstáculo adicional, que contrarresta políticas destinadas a reducir el empleo público.

La complejidad de las fuentes históricas de crecimiento del empleo estatal (sociales, económicas y políticas), ligadas a la evolución del Estado y al momento en que se afianzó el Estado nacional, y al carácter redistributivo o regresivo de las diferentes etapas históricas, dio como resultante una configuración estatal que en la actualidad impone fuertes limitaciones a la posibilidad de reestructurar el gasto público a través de la manipulación del empleo público. Estas restricciones, entre otras, son las que pueden explicar que exista una distancia entre intenciones y discursos gubernamentales del período autoritario, de naturaleza privatista y neoliberal, y del período democrático, distributivo e intervencionista, y las políticas de empleo realmente implantadas.

En Argentina, como en otros países, el empleo estatal se expandió en el largo plazo como resultado de la ampliación de la actividad económica y social del Estado. Este asumió un papel central, tanto interviniendo directamente en las actividades económicas, como aumentando sus funciones normativas, reguladoras y de apoyo (Kritz y Lindenboim, 1989). Es el crecimiento de las funciones asignadas al Estado lo que explica el aumento de la ocupación pública. A este proceso básico de expansión se superpuso a menudo el reclutamiento sobre la base de sistemas clientelares, mecanismo que en ciertos momentos adquirió el papel principal como fuente del crecimiento del empleo público.

Después de una tendencia expansiva en el largo plazo, Argentina mostró desde la década de los años 60 cierto estancamiento del empleo estatal, incluso un declive en términos relativos, con una cierta recuperación a principio de la década de los años 70. La tendencia al estancamiento habría sido más pronunciada si no fuera por el crecimiento del empleo público provincial (Orlansky, 1989).

Después de agotarse la capacidad expansiva del empleo público, el sostenimiento de éste se debió a un mecanismo de transferencia de ingresos en favor de ciertos sectores que, de otro modo, podrían haber quedado desocupados. El empleo público fue disminuyendo su contenido funcional original para operar cada vez más como un

instrumento de subsidio implícito al desempleo.

Este papel del empleo público en el mercado de trabajo tiene dos facetas principales: la expresa creación de empleo público como atenuante del desempleo (⁷), y el desempeño de un papel amortiguador frente a la insuficiencia de la generación de empleo en el sector privado. En ese papel amortiguador puede distinguirse, a su vez, un papel estructural, en el largo plazo, del papel más coyuntural durante las recesiones y períodos de crisis (Marshall, 1990). En algunos casos se instrumenta de forma deliberada la creación de empleo en el Estado con la finalidad de reducir el nivel de desempleo. Un ejemplo es cuando el Estado se hace cargo de empresas en quiebra expresamente para evitar el desempleo que se hubiera generado si esas empresas cerraran, como sucedió en Argentina hasta mediados de la década de los años 70 (Orlansky, 1989). Sin embargo, y aunque no necesariamente como producto de políticas dirigidas a incrementar el nivel de empleo (sino, a veces, como producto de políticas para habitar zonas despobladas del país), el empleo público también ha jugado en el mercado de trabajo un papel estructural, que hay que distinguir del anterior (que llamábamos coyuntural), llenando un vacío en la generación de puestos de trabajo. Este papel compensador es más manifiesto en mercados de trabajo locales y regionales, donde a veces la Administración Pública se convierte en una de las escasas posibilidades de trabajo (como sucede en algunas capitales de provincia en Argentina, donde gran parte de la población depende del empleo público).

Por otra parte, históricamente el comportamiento del empleo público ha contribuido a evitar descensos más pronunciados en los niveles globales de empleo en coyunturas económicas recesivas. Este efecto no necesariamente se produce debido a una activa política contracíclica, ya que frecuentemente también el empleo público disminuye su ritmo de crecimiento durante la recesión, pero por lo menos el volumen de empleo

⁷ Tras un estudio empírico con datos de diversos países, Ozgediz llega a la conclusión de que los países en vías de desarrollo tienden a usar el empleo público como una forma de aliviar el desempleo más de lo que lo hacen los países industrializados (Ozgediz, 1983:7).

existente en las administraciones públicas, aunque no aumente particularmente durante las crisis para contrarrestar la disminución de la demanda en el sector privado, no suele disminuir al mismo ritmo que el empleo privado. En la mayoría de los casos, la estabilidad legal del empleo estatal impide los despidos masivos, obstaculizando cualquier intento de reducción del empleo ⁽⁸⁾. Como los despidos masivos no son legalmente posibles, el congelamiento de vacantes es el mecanismo más usual de contención del empleo público. Un congelamiento de vacantes también puede llevar a una disminución en términos absolutos, pero de menor impacto que los despidos generalizados.

Diversos estudios sobre diferentes países de América Latina ⁽⁹⁾ analizan el comportamiento del empleo público durante períodos recesivos, mostrando tendencias diversas en los diferentes países. En Colombia, la tasa de incremento del empleo público tiende a variar con la tasa de incremento del empleo asalariado urbano global, disminuyendo el ritmo de crecimiento de ambas en forma conjunta. También en Costa Rica el empleo público muestra un comportamiento procíclico, cayendo durante la crisis de 1981-1982. En Brasil, en cambio, el empleo público jugó un papel claramente anticíclico en el período recesivo de 1981-1983, con tasas de incremento altas en su nivel de empleo, cuando la población asalariada disminuía, aunque esas tasas de crecimiento no disminuyeron con la recuperación posterior del empleo privado. Este papel contracíclico se debió principalmente a la intervención estatal (sobre todo en los gobiernos locales) en las regiones más atrasadas, donde la oferta de empleo en la

⁸⁾ En un estudio sobre los países de la Comunidad Europea (Junquera, 1986) se concluye que las tasas de crecimiento del empleo público de algunos países son inferiores en el período 1975-1982 (después de la crisis de 1973) que en los años anteriores, pero no dejan de crecer (a excepción de Gran Bretaña). Sin embargo, España aumenta su porcentaje de expansión del empleo público. Según el autor, esto se debe a que la Administración española (al menos hasta esos años) se encuentra "claramente subdesarrollada", por lo que sigue creciendo aceleradamente, impulsada por una fuerte demanda social de servicios (educación, sanidad, bienestar comunitario) y por una política de generación de puestos de trabajo en el Estado (Junquera, 1986:223/224).

⁹⁾ Recogidos en Marshall (comp.), 1990.

Administración puede ser un mecanismo de sustentación política en un período de elecciones coincidente con la crisis económica (de Araújo y do Vale Souza, 1990). En Chile, en el contexto de una drástica reducción del empleo estatal regular, existió un tipo específico de empleo público, los programas de empleo especiales constituyeron una forma de subsidio de desempleo para paliar, aunque marginalmente, los efectos de la crisis.

En Argentina, entre 1976 y 1988 el empleo público de la Administración Pública Central manifestó un comportamiento procíclico. Es decir, la disminución de la población asalariada urbana con respecto al total de la población urbana fue acompañada por una variación de igual signo en el empleo público en relación a la población total del país. En todo el período estudiado, la población asalariada con respecto a la población disminuyó a una tasa anual del 0,02%, y el empleo público respecto a la población total disminuyó con una tasa anual del 1,27%. Pero esta relación procíclica entre el empleo público y la población asalariada no fue constante durante todo el período: durante el gobierno democrático, a pesar de que la relación asalariados/población aumenta, el empleo público disminuye respecto al mismo indicador, presentando un comportamiento anticíclico. Este mismo comportamiento anticíclico tuvo el empleo público durante los primeros años del gobierno autoritario (1976/1979) disminuyendo respecto a la población total mientras la población asalariada aumenta respecto al mismo indicador. Por el contrario, el empleo público durante la segunda etapa de este gobierno (1980/1983) tuvo un comportamiento anticíclico opuesto, aumentando mientras los asalariados disminuían respecto a la población total. Estos cuatro años son, por tanto, los únicos en los que el empleo público cumplió un papel compensador y amortiguador en el mercado de trabajo, al suplir una insuficiente demanda de fuerza de trabajo por parte del sector privado, aumentando los cargos ocupados respecto a la población mientras la población asalariada disminuía (Tabla VII.3).

TABLA VII.3

**EMPLEO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL:
COMPORTAMIENTO PROCÍCLICO/ANTICÍCLICO
(VARIACIÓN ANUAL, EN PORCENTAJE)**

	ASALARIADOS / POBLACIÓN TOTAL	EMPLEO PÚBLICO / POBLACIÓN TOTAL
PERÍODO TOTAL (1976/1988)	-0,02	-1,27
GOBIERNO AUTORITARIO (1976/1983)	-0,42	-1,89
1976/1979	0,31	-4,70
1980/1983	-0,98	0,21
GOBIERNO DEMOCRÁTICO (1984/1988)	0,55	-0,39
1984/1985	0,33	2,29
1986	0,16	-8,54
1987/1988	0,97	0,99

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC y la DIGRAD.

La combinación de variables que determinan que el empleo estatal se mueva con o contra las fluctuaciones en la actividad económica es compleja, y no necesariamente de carácter generalizado; las políticas económicas se combinan con otros factores, como son las motivaciones electoralistas o las presiones sociales particulares a cada país y a distintas coyunturas en un mismo país.

Las recomendaciones de las agencias internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) a diversos gobiernos endeudados y en condiciones de

estancamiento económico (incluido el argentino) tienen como uno de sus puntos importantes la reducción del tamaño del Estado y de sus diversas formas de intervención ⁽¹⁰⁾. En muchos países los gobiernos están adoptando, por razones económicas o ideológicas (o por las negociaciones con los organismos internacionales ya mencionadas), programas de contracción del gasto público, incluyendo procesos de privatización. Las propuestas para disminuir el déficit fiscal controlando los gastos no sólo se basan en la supuesta ineficiencia estatal, sino que también presuponen que el Estado se ha expandido demasiado en estos países, y que una de las manifestaciones principales de su expansión está en la gran magnitud del empleo en las administraciones públicas ⁽¹¹⁾.

Sin embargo, e independientemente de cual es la participación del gasto público en el Producto Interior Bruto, se observa que la participación del empleo estatal en la población tiende a ser inferior en los países en vías de desarrollo que en los países industrializados. Una de las características de los países en vías de desarrollo es, precisamente, que el Estado no alcanza a ofrecer la diversidad y cantidad, y mucho menos la calidad, de servicios a la población tal como se presta en los países más industrializados, empleando gran número de personal.

Esta situación no es incompatible, sino todo lo contrario, con una presencia del empleo público en el mercado de trabajo de los países de menor industrialización comparable, o incluso superior, a la existente en los países más industrializados, cuando se analiza su participación en la población asalariada urbana (o sector no agrícola del país): en los países en vías de desarrollo hay más empleo público en relación al sector no agrícola que en los países industrializados de la OCDE, aunque este dato varía según regiones y países (Ozgediz, 1983:4). La importancia del empleo estatal en el mercado de trabajo no se debe únicamente a su propia expansión, sino, a veces, al escaso dinamismo

¹⁰⁾ Sobre las negociaciones de Argentina con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ver: Tussie y Botzman, 1989; Machinea y Sommer, 1990; Bouzas y Keifman, 1992.

¹¹⁾ Naturalmente, en este tipo de políticas para reducir el tamaño del Estado, no son sólo los gastos en personal los que se planifica recortar.

en la creación de empleo en el sector privado. Por eso, en los países en vías de desarrollo, no obstante lo limitado de los servicios públicos en relación a la población (en comparación a los países más industrializados), el peso del Estado en el mercado de trabajo es muy significativo (Marshall, 1990) ⁽¹²⁾.

El planteamiento sobre la necesidad de "racionalizar" el gasto público en los países en vías de desarrollo, se ha traducido mecánicamente en el argumento de que es necesario reducir los gastos en personal del Estado, sin examinar comparativamente la composición del empleo público de estos países con la de países más desarrollados, como lo acabamos de hacer en este apartado.

D.- Evolución, descentralización y composición del empleo público.

La organización administrativa argentina presenta un alto grado de descentralización, de acuerdo con el sistema de gobierno federal que otorga poder político autónomo a las jurisdicciones provinciales ⁽¹³⁾. El proceso de descentralización se ha desarrollado a un ritmo creciente. Si se considera exclusivamente el empleo público de las provincias y de la Administración Pública Central ⁽¹⁴⁾, en 1958 el 39% dependía del conjunto de los gobiernos provinciales, frente a más de 60% de la Administración Pública Central. Una década después, en 1967, las administraciones provinciales casi absorbían el 50% del empleo público. En 1976 (primer año del gobierno militar), la Administración Pública Central disponía de menos empleados que las provincias (45%

¹²⁾ Argentina tiene casi el número de empleados públicos por cada 100 trabajadores económicamente activos correspondiente al promedio de la Comunidad Europea (Martínez Nogueira, 1989b:18).

¹³⁾ El sistema de gobierno federal otorga un alto grado de autonomía política a las provincias (constituciones provinciales, gobiernos electos que reproducen la división de poderes ejecutivo y legislativo en el orden provincial, etc.). En la práctica, sin embargo, las numerosas interrupciones del orden constitucional propiciaron la desfederalización política (por intervenciones del gobierno central en las provincias).

¹⁴⁾ Sin considerar los datos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ni de otros municipios del interior (de estos últimos no existen datos oficiales), ni de las empresas ni de los bancos del Estado.

del total), y en 1983 (primer año del gobierno de la Unión Cívica Radical) sólo el 40% del empleo era dependiente del gobierno central. En 1984 y 1985 esta proporción se mantuvo, con un ligero descenso (¹⁵).

El número de cargos ocupados en las administraciones provinciales, al margen de los cambios políticos ocurridos en las últimas tres décadas, experimentó un crecimiento sostenido. En cambio, el total de los puestos de trabajo dependientes del gobierno central registró una ligera tendencia al aumento, aunque con períodos de descenso. Siendo los primeros años de la década del 70 los de mayor dotación de empleo en la Administración Central, y 1985 el año de mayor número de cargos ocupados en esta Administración dentro del período que se estudia en este trabajo (¹⁶).

El proceso descrito muestra dos tendencias:

- a) La importancia creciente del proceso de descentralización administrativa favoreciendo la creación del empleo público provincial; y
- b) El mantenimiento del gobierno nacional como fuente de empleo en términos absolutos, y su disminución en relación a la población total del país.

¹⁵) Los datos sobre empleo provincial entre los años 1958 y 1985 se recogen en la Tabla 5 del Anexo V. Si queremos considerar los datos del empleo público de la Administración Pública Central (APC) frente a los del empleo de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), se dispone de los siguientes datos, de fuentes distintas. En 1922 el 70% del empleo público correspondía al ámbito central y sólo el 30% a los gobiernos de las provincias y a la MCBA [Wainer, Jacobo (1947), *Racionalización administrativa*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración; citado por Orlansky, 1989]; en 1981 la APC absorbía casi el 45% del empleo, frente al 55% de las provincias y de la MCBA (Heller y Tait, 1985); y en 1986 a la APC le correspondía el 38% y a los gobiernos provinciales y al gobierno de la MCBA el 61% (Orlansky, 1989). Estos datos también corroboran el creciente proceso de descentralización apuntado. La serie presentada por Carciofi (1990:cuadro IV.5) no es totalmente coincidente con las cifras anteriores, pero sí refleja la misma tendencia: considerando el empleo público de la APC frente al de las provincias y la MCBA, la primera absorbe el 54,2% del total en 1970, el 44,2% en 1981, y el 42% en 1986.

¹⁶) Datos sobre la distribución del empleo público en España tras la creación de las autonomías se encuentran en: Bañón y Carrillo, 1992(?):15/16.

El estancamiento del empleo público en la Administración Pública Central en las tres décadas mencionadas ha ocurrido a través de cambios diferentes, determinados algunos por decisiones políticas de los distintos gobiernos y otros por tendencias históricas.

Entre los cambios puntuales más destacados se encuentran las políticas de reducción y descentralización del empleo estatal. Entre las primeras se incluyen los programas de racionalización administrativa en las empresas de ferrocarriles (1962), la privatización del transporte automotor de Buenos Aires, anteriormente nacionalizado (1963), y la subcontratación privada de servicios de limpieza. Entre las políticas de descentralización hay que mencionar las transferencias a provincias y municipios de sus respectivos establecimientos hospitalarios, de la enseñanza primaria, y ciertos servicios de agua potable y electricidad (1977-1980), anteriormente administrados por el gobierno central ⁽¹⁷⁾.

Con respecto a las tendencias de largo plazo, el gran impulso al empleo estatal tuvo lugar en Argentina en las primeras décadas del siglo, intensificándose en los años 40 y 50 (Orlansky, 1989). Este crecimiento estuvo asociado con los procesos de modernización, industrialización y urbanización, y dio lugar a una rápida expansión del Estado en servicios sociales, a la nacionalización de servicios públicos y a la intervención en la producción de productos básicos. Hacia 1960 comienza el agotamiento de este esquema, con una ligera recuperación de la tendencia estatista en el tercer gobierno peronista (1973-1976). A partir de la segunda mitad de los 70 desaparece el papel del Estado como rehabilitador, y ya no se hace más cargo de empresas privadas en quiebra,

¹⁷⁾ Desde el punto de vista de la teoría administrativa, el desplazamiento hacia una mayor participación de los gobiernos provinciales y municipales favorece una acción administrativa flexible y adaptada a las circunstancias locales (Mayntz, 1985:99). Pero en este caso concreto que mencionamos, las transferencias a las provincias de ciertas responsabilidades y atribuciones realizadas por el gobierno militar (transferencias englobadas en su discurso de "subsidiaridad" del Estado, que también era aplicado al gobierno central respecto a los gobiernos provinciales), se realizaron sin una transferencia adecuada de fondos, por lo que parece más una política orientada a la disminución de los gastos del gobierno central, que a realizar políticas públicas más adaptadas a las necesidades locales.

uno de los papeles más claros que jugó contra el desempleo ⁽¹⁸⁾.

E.- Distribución del empleo: ¿cambio de prioridades en las políticas públicas?

Después de haber analizado las tendencias generales del empleo público total en valores absolutos y relativos, en este apartado se aborda el análisis de la distribución de los cargos ocupados en las diferentes finalidades de actuación del Estado. Nos interesa destacar las finalidades que se priorizaron cada año y las que se relegaron, y la forma en que varió esa distribución entre 1976 y 1988 y en cada gobierno. Se considerará el empleo en cada función en valores absolutos y en términos relativos (en relación al total). Estas dos formas de analizar la evolución del empleo público son complementarias, porque si el porcentaje del empleo en un área determinada baja (o sube) en relación al total, eso no implica que el empleo en esa área en términos absolutos tenga igual comportamiento.

Este análisis del empleo permite observar la importancia asignada a cada ámbito de actuación del Estado sobre otros, ya que el empleo público no es el producto de una distribución uniforme de todas las funciones que despliega la Administración Central.

Al igual que con el análisis del gasto público, las variaciones en la distribución del empleo se relacionan con los cambios en los principios de legitimidad y las funciones asignadas al Estado y a la Administración Pública en el plano del discurso en cada gobierno estudiado, ya analizados. Cada una de los organismos en que se divide la clasificación del empleo público puede identificarse con los conceptos deducidos del análisis del discurso (resumidos en el Cuadro V.1), igual que se hizo con las finalidades en que se distribuye el gasto. Por ello, la distribución del empleo público en cada una

¹⁸⁾ Esta forma de intervención económica fue reemplazada por la subvención estatal indirecta (exenciones impositivas) de nuevas fuentes de trabajo en el interior, los llamados planes de "promoción industrial".

de las jurisdicciones de la Administración Pública Central puede relacionarse, de forma teórica, con los conceptos deducidos del análisis del discurso de los dos gobiernos estudiados, tal como se representa en el Cuadro VII.1.

CUADRO VII.1

ASOCIACIÓN ESPERABLE ENTRE LOS CONCEPTOS DE LEGITIMACIÓN DEL GOBIERNO AUTORITARIO Y DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO Y LAS JURISDICCIONES QUE DEBEN DOTARSE DE UN MAYOR O MENOR NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS.

PERÍODO	CONCEPTOS	JURISDICCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:	
		DEBEN PRIORIZARSE	NO DEBEN PRIORIZARSE
AUTORITARIO (1976-1983)	<ul style="list-style-type: none"> -Orden. -Autoridad. -Seguridad. -Subsidiaridad. -Privatizaciones. -Disminución del empleo público. 	<ul style="list-style-type: none"> -Interior. -Defensa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Cultura y educación. -Trabajo. -Bienestar social. -Economía.
DEMOCRÁTICO (1984-1989)	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción de las desigualdades. -Distribución de la riqueza. -Promoción del bienestar de la población. -Promoción del crecimiento económico. -Moralización de la imagen de la función pública. -Formación de los empleados públicos. -Participación ciudadana. -Transparencia administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Presidencia de la Nación. -Justicia. -Economía. -Cultura y educación. -Trabajo. -Bienestar social. 	<ul style="list-style-type: none"> -Interior. -Defensa.

1.- Distribución del empleo público por jurisdicción.

Si se describe y analiza la distribución del empleo público por organismos de la Administración Pública, y se relaciona con los cambios en la legitimación de cada

gobierno estudiado y con el papel que cada uno le asignaba al Estado, se comprueba que no hay una relación unívoca entre principios de legitimación del gobierno en el plano del discurso (prioridades políticas) y prioridades en las políticas públicas (medidas a través de la distribución del empleo público). Pero sí existe una correlación positiva entre esos principios y las tendencias de distribución del empleo, combinada con otras variables explicativas. Los cargos ocupados en la Administración Pública Central entre 1976 y 1988 presentan las siguientes características en cuanto a su distribución (¹⁹):

En la Presidencia de la Nación y en el Tribunal de Cuentas los cargos civiles ocupados tienden a aumentar en el gobierno militar y a descender en el gobierno democrático (²⁰). Los cargos ocupados en Presidencia de la Nación aumentan a un ritmo mayor que el empleo total en casi todos los años del gobierno autoritario (entre 1979 y 1982); y descienden mientras el empleo total aumenta durante casi todo el gobierno democrático (1984 y 1987/88) o descienden a una tasa mayor que el total (1986) (Gráficos 4/9 y 31/33 del Anexo V). Esto no es lo esperable según la relación teórica que hemos establecido entre los conceptos de legitimación del gobierno autoritario y del gobierno democrático y las jurisdicciones de la Administración Pública que deben priorizarse (resumidos en el Cuadro VII.1). La Unión Cívica Radical plantea una legitimación de su gobierno sobre la base de los medios utilizados, para lo que planifica una importante política de reforma en la Función Pública (cuyo organismo gestor depende de Presidencia de la Nación): moralización de la imagen de la Administración Pública, formación de los empleados públicos, participación ciudadana, etc.; por lo que se podía esperar un

¹⁹) Los datos relacionados con la distribución de los cargos ocupados en la Administración Pública Central distribuidos por jurisdicción se presentan en las Tablas VII.4 y VII.5. Con los datos de esas tablas se han elaborado los Gráficos 4/33 del Anexo V. Como se apunta en el anexo de Metodología y fuentes (Anexo I), los datos de 1978 no se consideran válidos, por ser numerosos los organismos que ese año no tienen sus datos reflejados (ver Anexo VI).

²⁰) Igual tendencia presenta el Ministerio de Defensa, pero como mencionamos en el Anexo I (Metodología y fuentes), los datos de este Ministerio se presentan incompletos casi todos los años, por lo que estos datos solo pueden considerarse como tendencias (ver Anexo VI).

aumento en los cargos ocupados de esta jurisdicción, lo que -según los datos expuestos- no sucede, rompiendo la tendencia histórica de crecimiento de este organismo ⁽²¹⁾. El descenso del personal de la Presidencia de la Nación a partir de 1986 se puede relacionar con el cambio del equipo de la Secretaría de la Función Pública, sucedido en diciembre de ese año, y el abandono del impulso de la reforma de la Administración Pública (que se estudia en el capítulo siguiente).

Por el contrario, el empleo en el Ministerio de Bienestar Social (que también incluye las competencias sobre salud y vivienda), tiende a disminuir en el gobierno autoritario, y a aumentar en el período democrático (Gráficos 28/30 del Anexo V). Esta es la única jurisdicción que manifiesta una variación clara de su dotación en personal con el cambio de régimen en el sentido teórico esperado. El gobierno autoritario se apoya en la subsidiaridad y no menciona el concepto de equidad en su discurso, por lo que disminuye las políticas públicas englobadas en este ministerio. Por el contrario, el gobierno democrático mantiene como objetivos la reducción de las desigualdades, la distribución de la riqueza y la promoción del bienestar de la población, por lo que las políticas articuladas desde este ministerio deben priorizarse.

Los cargos civiles ocupados en el Ministerio del Interior suben en la etapa de mayor represión de la dictadura (lucha contra la "subversión armada e ideológica": 1976-1980), presentando después una tendencia decreciente. Por lo anterior, se puede afirmar que las oscilaciones en la dotación de personal en este ministerio también se relacionan con los conceptos de legitimación ("orden" y "autoridad") (Gráficos 10/12 del Anexo V).

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto presenta una evolución de cargos

²¹⁾ Un estudio sobre la evolución histórica de la dotación de empleo público en la Presidencia de la Nación se encuentra en: Bonifacio y Salas, 1984.

ocupados constante a lo largo de los dos gobiernos, tanto en valores absolutos como en porcentaje del empleo total (Gráficos 13/15 del Anexo V). Este comportamiento estable en la dotación de personal de este organismo, debe explicarse por su naturaleza misma, por las funciones que realiza. Sus funciones no se modifican por el cambio de régimen, ni por las prioridades políticas de cada uno de ellos. Existe una inercia en las actividades realizadas por este ministerio.

El empleo público en el Ministerio de Justicia aumenta hasta 1980-1981 (según se considere el empleo en este organismo como porcentaje del total o en valores absolutos), presentando después de ese año una curva decreciente no muy pronunciada. Hasta el año 1981 su dotación de personal crece a una tasa más elevada que la del total de la Administración Pública, para presentar una tasa negativa desde ese año hasta 1985, mientras el total del empleo en la Administración Central aumenta. A partir de 1986, presenta unas oscilaciones de crecimiento/decrecimiento que acompañan a la curva que describe el empleo total (Gráfico 16/18 del Anexo V). La distribución del empleo en esta jurisdicción puede relacionarse más con el nombramiento de personal afín a cada gobierno que con las prioridades de actuación pública que cada uno de éstos le asigne a este organismo.

El Ministerio de Economía presenta una tendencia decreciente en el número de cargos ocupados desde 1980, tanto en valores absolutos como en relación al empleo total (Gráficos 19/21 del Anexo V). La reducción de la dotación de personal de este ministerio durante el gobierno militar es la esperable en relación a sus prioridades de actuación, ya que su política de subsidiaridad implica no planificar ni apoyar a las actividades privadas en su desarrollo (lo que forma parte de las funciones de este ministerio: obras públicas, minería, energía, intereses marítimos, recursos hídricos, transporte, etc.). Por el contrario, las prioridades de actuación pública del gobierno democrático (promoción del desarrollo e intervención en la economía) se contradice con la reducción del empleo

público en este organismo durante su gobierno.

El Ministerio de Cultura y Educación presenta una tendencia creciente en valores absolutos del empleo en todo el período (descendiendo sólo en 1980 y 1986), pero en porcentaje del empleo total la curva de esta serie varía: desciende en los primeros años del gobierno militar, hasta 1981 (años de transferencia de establecimientos educativos a las provincias), para reflejar un crecimiento hasta 1984, decreciendo nuevamente los dos años siguientes (1985 y 1986), y volver a aumentar hasta el final del gobierno democrático ⁽²²⁾. Las variaciones de personal en este organismo se relacionan con las prioridades políticas durante el gobierno democrático, pero no se relacionan con las prioridades del gobierno autoritario, ya que lo esperable sería que el empleo en el Ministerio de Cultura y Educación hubiera disminuido durante todo este gobierno. Hay que buscar otra variable que explique este comportamiento, y la hipótesis que se maneja es que durante la segunda etapa de este gobierno (1981-1983) este ministerio sigue aumentando su personal debido a la inercia en la prestación de servicios públicos, que no facilitan su reducción drástica.

Los cargos ocupados en el Ministerio de Trabajo presentan un descenso constante en todo el período, con un ligero aumento al principio del gobierno democrático (1984). Durante 1980/82, 1985 y 1987/88, la dotación de personal en este organismo presenta una tasa de variación decreciente, mientras el empleo total en la Administración Pública presenta una tasa positiva (Gráficos 25/27 del Anexo V). La reducción del empleo en este ministerio durante el gobierno autoritario era esperable considerando que éste no asume ninguna prioridad sobre las políticas públicas de carácter social, pero no sucede así con la reducción acaecida durante el gobierno democrático, cuando sería esperable un

²²⁾ Gráficos 22/24 del Anexo V. Hay que observar que la dotación de personal de este Ministerio constituye siempre más del 50% del empleo público total, por lo que la curva del empleo total y del empleo en Cultura y Educación presentan grandes similitudes, como se observa en el último gráfico mencionado.

crecimiento en la dotación del mismo. Tampoco crece en 1987, año que es nombrado Ministro de Trabajo un sindicalista.

TABLA VII.4

**CARGOS CIVILES OCUPADOS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.
PORCENTAJE EN RELACIÓN AL TOTAL.**

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,62	2,53	3,64	2,52	2,70	2,64	2,69	2,41	2,25	2,37	2,22	1,89	1,77
TRIBUNAL DE CUENTAS	0,15	0,17	0,42	0,14	0,14	0,14	0,15	0,17	0,18	0,16	0,16	0,16	0,14
MINISTERIO DEL INTERIOR	7,10	15,37	21,35	7,61	7,70	7,62	7,58	7,44	7,17	6,88	7,33	7,16	7,02
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	0,33	0,69	1,83	0,66	0,68	0,65	0,63	0,62	0,61	0,58	0,61	0,61	0,59
MINISTERIO DE JUSTICIA	1,57	0,35	4,91	1,90	1,99	1,91	1,90	1,84	1,77	1,65	1,67	1,61	1,61
MINISTERIO DE ECONOMÍA	21,33	24,53	38,03	12,74	13,34	12,43	11,94	11,79	11,47	10,30	10,91	10,22	9,64
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN	42,50	38,19	14,79	56,42	55,23	54,10	54,54	54,68	55,20	54,31	52,95	55,10	56,01
MINISTERIO DE TRABAJO	1,10	1,21	3,04	0,86	0,72	0,66	0,63	0,62	0,68	0,61	0,62	0,55	0,51
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	9,73	16,95	11,99	7,04	6,82	5,95	5,92	6,23	7,07	7,57	8,52	9,06	9,68
MINISTERIO DE DEFENSA	14,57	*	*	10,11	10,68	13,90	14,03	14,20	13,60	15,58	15,01	13,64	13,03
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la DIGRAD.

TABLA VII.5

CARGOS CIVILES OCUPADOS

EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.

SIENDO 1976 = 100

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	100	134,66	*	139,87	151,48	155,15	157,75	144,10	138,63	153,71	132,71	113,79	111,52
TRIBUNAL DE CUENTAS	100	96,75	88,63	79,75	82,75	89,25	92,00	104,88	114,00	110,75	100,75	99,13	94,38
MINISTERIO DEL INTERIOR	100	186,90	97,10	96,62	98,78	102,37	101,68	101,65	100,85	102,11	100,17	98,78	101,14
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIO- RES Y CULTO	100	180,62	180,33	181,04	189,40	188,46	183,69	182,69	184,69	185,87	179,51	183,45	184,86
MINISTERIO DE JUSTICIA	100	*	101,18	109,51	115,65	116,36	115,19	114,09	112,83	110,94	103,57	100,94	105,06
MINISTERIO DE ECONOMÍA	100	99,32	57,59	53,85	56,96	55,61	53,37	53,65	53,70	50,95	49,63	46,96	46,25
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN	100	*	*	119,69	118,34	121,43	122,30	124,89	129,67	134,72	120,90	127,07	134,88
MINISTERIO DE TRABAJO	100	95,18	89,67	70,90	59,62	57,23	54,88	55,20	62,01	58,86	54,64	48,95	47,84
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	100	150,38	*	65,23	63,80	58,32	57,97	62,12	72,49	81,97	85,00	91,28	101,85
MINISTERIO DE DEFENSA	100	*	*	62,57	66,75	91,06	91,80	94,67	93,24	112,75	99,99	91,81	91,54
TOTAL	100	*	*	90,16	91,07	95,41	95,31	97,07	99,85	105,44	97,04	98,02	102,36

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la DIGRAD.

2.- Distribución del empleo público por áreas funcionales.

Para complementar las conclusiones del apartado anterior, la información sobre cargos civiles ocupados en la Administración Pública Central puede ser procesada para su análisis presentando los datos agrupados por áreas funcionales (tal como se realizó con los datos del gasto público). Para ello, se ha establecido una diferenciación de áreas de actuación estatal en tres campos: político, social y económico. Se han clasificado los diversos organismos de acuerdo con sus funciones básicas, lo que permitirá distinguir los ámbitos de mayor presencia o de retracción del Estado.

a) **Área política:** se agrupan en esta área los organismos que se ocupan de las funciones más tradicionales del Estado (también llamadas "bienes públicos puros"; Gerchunoff y Vicens, 1989): defensa exterior, seguridad interna, administración de los actos de gobierno, relaciones exteriores, justicia y legislación. O sea, el compromiso mínimo del Estado con la sociedad. Este área agrupa a la Presidencia de la Nación, al Tribunal de Cuentas, y a los ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, de Justicia y de Defensa.

b) **Área social:** este área agrupa a los organismos que regulan o prestan servicios en materia de salud, educación, vivienda, cultura, investigación, seguridad social, promoción social, deportes, relaciones y condiciones laborales. Es decir, los organismos que garantizan la aplicación de cierta justicia distributiva. Agrupa a los ministerios de Cultura y Educación, Trabajo y Bienestar Social.

c) **Área económica:** se agrupan en este área los organismos que hacen análisis, elaboración o supervisión de planes de naturaleza económica, regulan o controlan estas actividades en lo monetario, fiscal, comercial, financiero, etc., y actividades empresariales del Estado (industria, turismo, transporte, comercio y almacenaje),

de conservación, desarrollo y explotación de recursos económicos y naturales (no incluye empresas del Estado ni bancos oficiales, ya que sólo estamos trabajando con datos de la Administración Pública Central), y la provisión de infraestructura básica. Son las instituciones que alientan el desarrollo de las actividades económicas mediante el financiamiento y las inversiones directas. Este área es equivalente al Ministerio de Economía.

En este apartado se hará un estudio similar al realizado en el anterior: analizar las funciones estatales priorizadas cada año y las que se relegaron, y las variaciones en la distribución del empleo público en el período estudiado y en cada gobierno, pero de forma agregada por áreas de actuación estatal (política, social y económica). Se realiza un estudio de los valores absolutos del empleo en cada área de actuación estatal y en términos relativos (en relación al empleo total) por considerar complementarios estos dos análisis, ya que aunque el porcentaje del empleo en un área determinada baje (o suba) en relación al total, esto no implica que el empleo en esa área en términos absolutos tenga igual comportamiento ⁽²³⁾.

Sucintamente, el empleo de la Administración Pública Central agrupado por áreas de actuación presenta las siguientes características:

El empleo en el área política posee una tendencia creciente hasta 1982-1983 (según nos refiramos a la proporción del empleo de este área en relación al total o a sus valores absolutos), para descender desde entonces (con una ligera recuperación en 1985, acompañando al crecimiento del empleo total de ese año). Pero la tendencia entre 1976 y 1988 es a permanecer relativamente constante, ya que el conjunto del empleo en este

²³⁾ Los datos sobre cargos civiles ocupados distribuidos por áreas de actuación se presentan en las Tablas VII.6, VII.7 y VII.8. Sobre la base de estos datos se han elaborado los gráficos VII.5, VII.6 y VII.7.

área ocupaba un 25% de los empleados públicos en 1976, disminuyendo ligeramente su importancia, que llega al 24% en 1988. Esto concuerda con las conclusiones de Rose, quien -tras un estudio del empleo público en seis países europeos- concluye que el empleo en el área política (los programas que pertenecen "sine qua non" al Estado, según el autor) suele mantenerse estable. En relación al empleo público total fluctúa en menos de un 1%, y menos de lo que cambia el empleo en el sector social o en el económico (Rose, 1985:20).

El área económica disminuye la dotación de empleo desde 1980, tanto en valores absolutos como en el porcentaje del empleo total. Su importancia relativa en el total del empleo ha declinado de un 21% del total en 1976 a sólo 10% en 1988. La reducción de los cargos ocupados en este ministerio durante el gobierno autoritario se corresponde con sus prioridades teóricas de actuación pública, prioridades que no incluyen planificar ni apoyar a las actividades privadas en su desarrollo. Por el contrario, las prioridades políticas del período democrático (entre las que se incluyen el impulso al desarrollo) no explican la disminución del empleo en este ministerio durante este gobierno.

El empleo del área social tiene una participación mayoritaria en la ocupación pública total, un 53% en 1976, y más del 66% en 1988. Son los servicios sociales los que concentran el aumento del empleo. La absorción de trabajadores a un ritmo promedio del 2,26% anual se efectúa principalmente a través de las funciones de educación y bienestar social. Pero este aumento no es constante a lo largo de todo el período: los cargos ocupados en actividades sociales disminuyen en valores absolutos hasta 1978, para aumentar ligeramente el año siguiente y mantenerse prácticamente constante hasta el final del gobierno autoritario. Durante el gobierno democrático presenta una curva creciente, con un ligero descenso en 1986. El empleo en este área como porcentaje del empleo total, en cambio, presenta un comportamiento diferente: aumenta los tres primeros años del gobierno autoritario, hasta 1979 (pero por su componente en 'cultura

y educación', ya que 'bienestar social' y 'trabajo' disminuyen), para descender en los dos años siguientes y mantenerse constante hasta el final de este gobierno. Durante el primer período del gobierno democrático (1984-1986) el empleo en este área se mantiene *prácticamente constante*, aumentando en los dos últimos años del gobierno, mientras las otras dos áreas de actuación estatal consideradas (la política y la económica) decrecen.

El efecto de los sucesos del año 1985 (cambio en el equipo económico, Plan Austral, y victoria de la UCR en las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados) se refleja en la distribución del empleo público, ya que disminuye éste en todas las áreas de actuación de la APC, pero en 1987 y 1988 el área social se recupera (con excepción del Ministerio de Trabajo), y sólo permanecen en valores bajos el área política y el área económica.

El empleo público en la APC aumenta en el período de la UCR, pero si no se considera el área social (sobre todo salud y educación), el empleo disminuye. El crecimiento del empleo en estas dos jurisdicciones mencionadas "está asociado a un mayor esfuerzo del Estado en la prestación de mejores servicios a la comunidad en áreas fundamentales como la salud pública y la educación" (Comité Político de Reforma Administrativa, La Nación, Buenos Aires, 2/1/1989). La disminución relativa de la dotación de personal en otras áreas se logró mediante la aplicación de medidas como la renuncia voluntaria económicamente incentivada y la obligación de jubilarse al cumplir los requisitos.

TABLA VII.6

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.

AGRUPADOS POR ÁREAS (en valores absolutos).

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ÁREA POLÍTICA	131.360	85.528	53.830	107.198	112.795	132.873	133.244	134.241	132.413	148.720	135.813	127.376	128.169
ÁREA SOCIAL	276.461	252.203	49.926	300.642	296.319	300.219	301.820	309.653	325.800	341.517	312.365	328.806	351.286
ÁREA ECONÓMICA	110.548	109.798	63.660	59.533	63.964	61.477	59.000	59.309	59.364	56.319	54.865	51.911	51.132
TOTAL	518.369	447.529	167.416	467.373	472.078	494.569	494.064	503.203	517.577	546.556	503.043	508.093	530.587

TABLA VII.7

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.

AGRUPADOS POR ÁREAS (siendo 1976 = 100).

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ÁREA POLÍTICA	100	65,11	40,98	81,61	85,87	101,15	101,43	102,19	100,80	113,22	103,39	96,97	97,57
ÁREA SOCIAL	100	91,23	18,06	108,75	107,18	108,59	109,17	112,01	117,85	123,53	112,99	118,93	127,07
ÁREA ECONÓMICA	100	99,32	57,59	53,85	56,96	55,61	53,37	53,65	53,70	50,95	49,63	46,96	46,25
TOTAL	100	86,33	32,30	90,16	91,07	95,41	95,31	97,07	99,85	105,44	97,04	98,02	102,36

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la DIGRAD, Presidencia de la Nación y Secretaría de Hacienda.

TABLA VII.8

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.

AGRUPADOS POR ÁREAS (en porcentaje del total).

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ÁREA POLÍTICA	25,34	19,11	32,15	22,94	23,89	26,87	26,97	26,68	25,58	27,21	27,00	25,07	24,16
ÁREA SOCIAL	53,33	56,35	29,82	64,33	62,77	60,70	61,09	61,54	62,95	62,49	62,10	64,71	66,21
ÁREA ECONÓMICA	21,33	24,53	38,03	12,74	13,34	12,43	11,94	11,79	11,47	10,30	10,91	10,22	9,64
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la DIGRAD, Presidencia de la Nación y Secretaría de Hacienda.

GRÁFICO VII.5
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR ÁREAS FUNCIONALES
 (en valores absolutos).

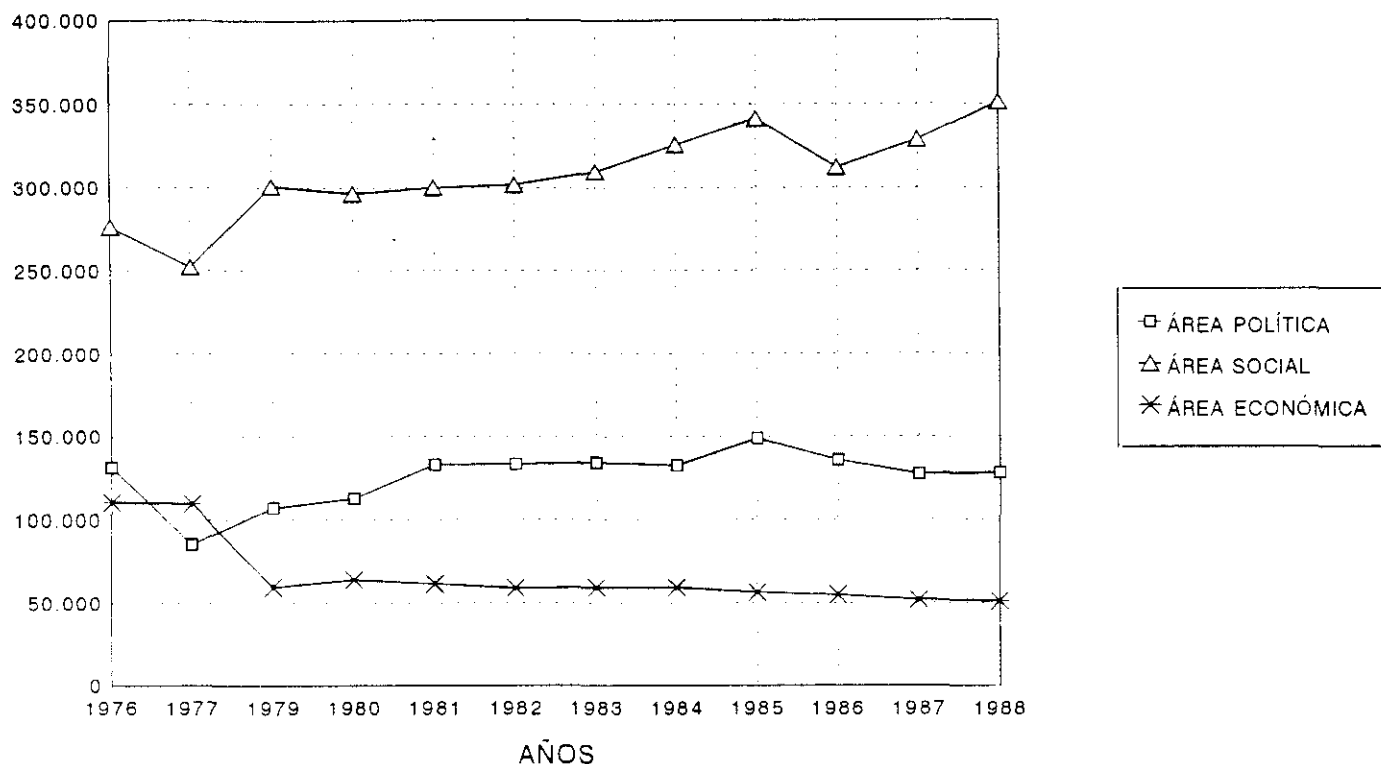


GRÁFICO VII.6
EMPLEO PÚBLICO POR ÁREAS FUNCIONALES
 EN RELACIÓN AL EMPLEO TOTAL (en porcentaje).

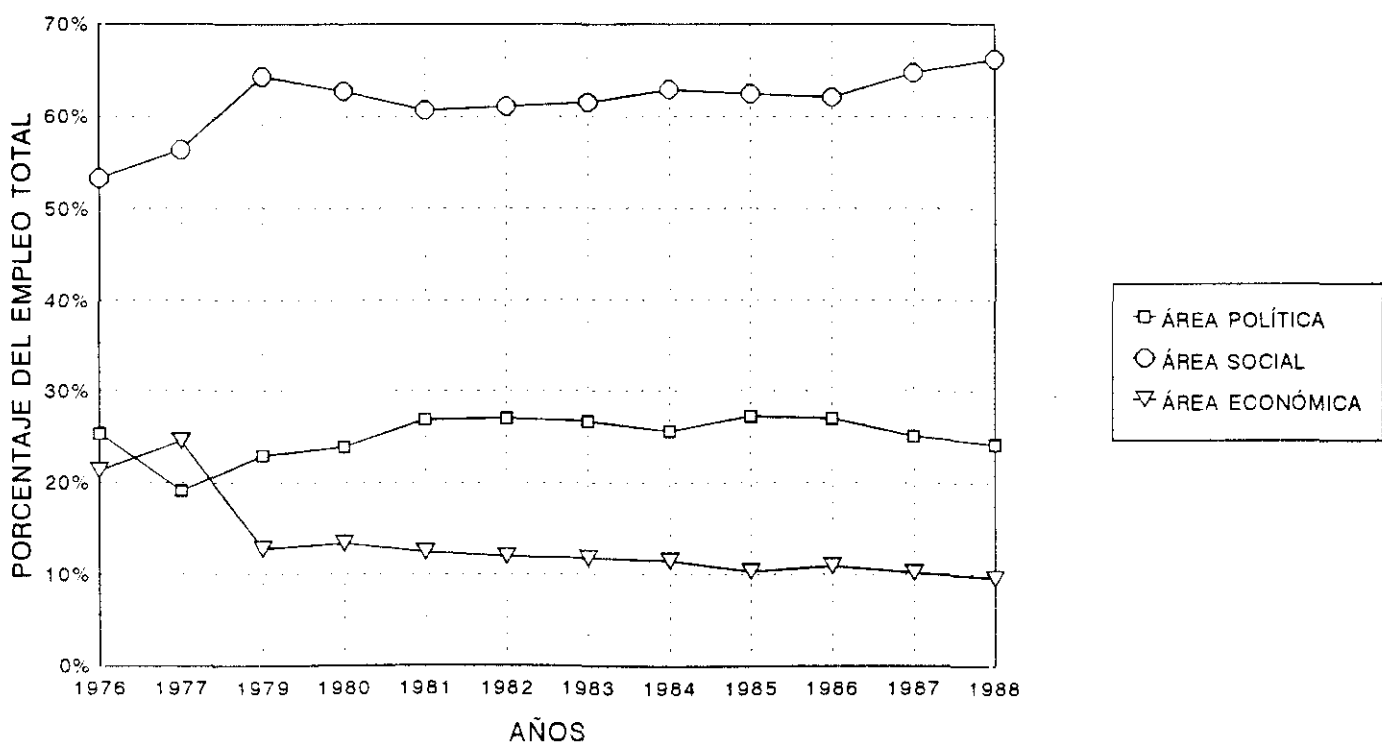
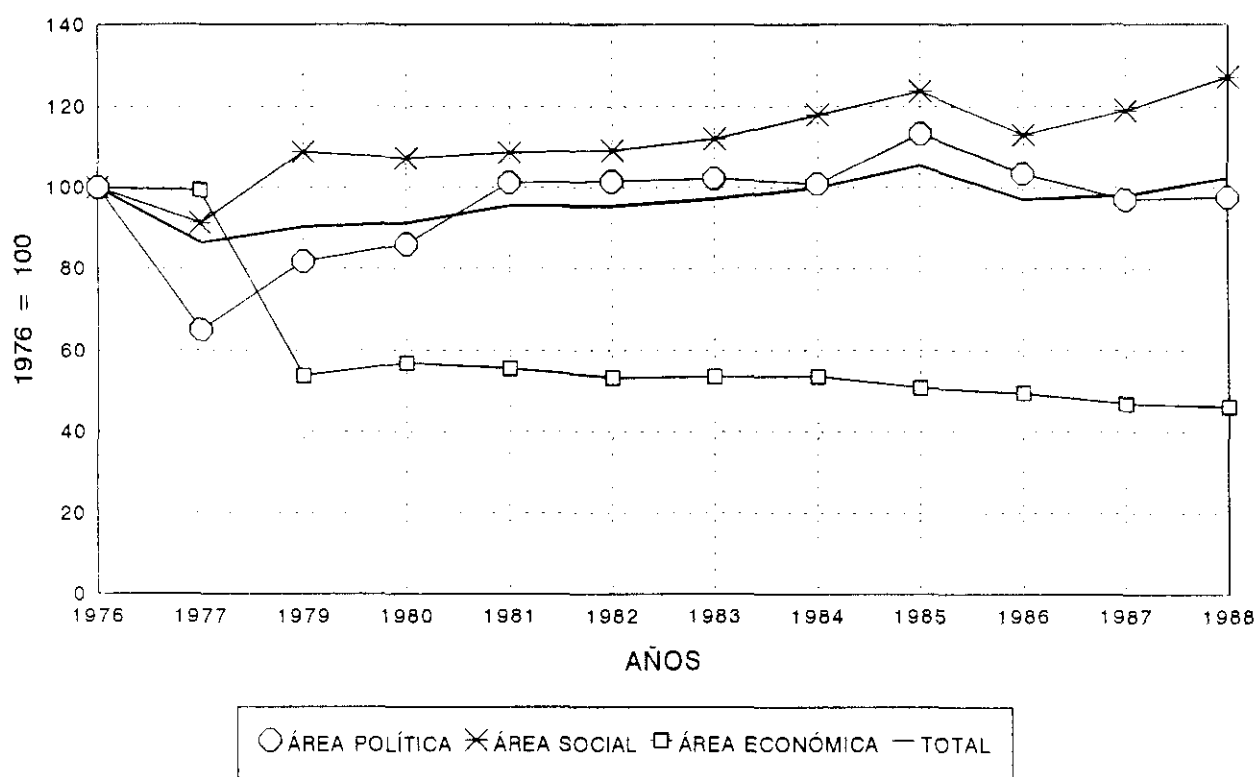


GRÁFICO VII.7 DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL Y POR ÁREAS FUNCIONALES (siendo 1976 = 100).



F.- Cambio político y distribución del empleo público.

A partir del análisis realizado en los dos apartados anteriores se puede afirmar que las prioridades políticas de cada gobierno (apoyadas en sus principios de legitimación y en el papel que cada uno le atribuye al Estado) no es la única variable que explica la distribución de los cargos civiles ocupados en cada jurisdicción de la Administración y en las diferentes áreas de actuación del Estado, pero que sí existe una correlación positiva. Por ello, para explicar la evolución del empleo público, debemos tener en cuenta otras variables; entre las que se han detectado, ya comentadas con anterioridad,

resumimos las siguientes:

- a) situación económica del país.
- b) *transferencia de competencias a los gobiernos provinciales.*
- c) inercia de las actividades realizadas.
- d) nombramiento de personal afín al establecerse un nuevo gobierno.
- e) estabilidad legal del empleo público que impide los despidos masivos, pero que ha sido -en algunos períodos- violada con leyes de "prescindibilidad", con la oferta de renuncias voluntarias remuneradas, o con el cambio de horarios de los organismos estatales (para que los cargos públicos fueran incompatibles con otro empleo) ⁽²⁴⁾.

La redefinición de las funciones estatales durante el gobierno democrático (debido al papel que este gobierno asigna al Estado) modifica la composición del personal: se acentúa progresivamente la participación del área social, aunque este crecimiento es simultáneo a la disminución del empleo público en el área económica, lo que no es consonante con el papel asignado al Estado como interventor de la economía e impulsor del desarrollo. La evolución en algunos de los países más desarrollados muestra coincidencias tanto en la expansión del personal en programas sociales como en la contracción (en términos relativos) en el área económica (Rose, 1985:17/18; Rose, 1990).

Como ya se apuntó, durante el gobierno democrático hubo un primer período de aumento del empleo (1984 y 1985), hasta que se impusieron medidas restrictivas en todo el ámbito del gobierno central (congelamiento de vacantes, aplicación compulsiva de la jubilación al cumplirse los requisitos de edad y antigüedad, y creación de un sistema de renuncias voluntario). Debido a estas mediadas, el volumen del empleo dependiente de

²⁴⁾ Incluso el proyecto de traslado de la capital federal a otro punto del país (otra actuación del gobierno de Alfonsín que no se realizó) fue interpretado como una forma de disminuir el empleo público, ya que los empleados con más de un puesto de trabajo no se trasladarían.

la Administración Central vuelve prácticamente a los niveles del inicio del período (diciembre de 1983) en 1986.

A pesar del descenso del empleo en 1986, rápidamente recuperado en 1987 y, sobre todo, en 1988, el resultado de todo el período democrático fue un crecimiento promedio de 1,06% anual (27.384 nuevos cargos). Pero esta expansión no fue igual en todas las jurisdicciones de la Administración Pública; se debió a la expansión de las áreas de cultura y educación y bienestar social (que incluye competencias en vivienda y en salud), acompañada de la contracción de casi todas las demás áreas dependientes del gobierno central (Presidencia de la Nación, Tribunal de Cuentas, justicia, economía, trabajo y defensa) y la estabilización de las restantes (interior y relaciones exteriores).

El personal en las áreas sociales aumentó por la ampliación de la cobertura de los programas existentes (educación media y universitaria) y por la creación de nuevos programas (Programa Alimentario Nacional, Comisión Nacional de Alfabetización, etc.), todos intensivos en personal. Es una regla generalizada que los programas sociales constituyen la fuente más importante del incremento de empleo público en los estados modernos, cuentan con amplio consenso político (Mayntz, 1985) y generan una demanda de prestaciones crecientes en tanto los beneficios otorgados son gratuitos o por debajo de los precios de mercado. En Argentina la tendencia histórica se intensifica durante el período democrático, hasta el punto de que sólo en las áreas sociales aumenta el volumen de empleo.

El sistema de renunciias voluntarias articulado a finales de 1986 produjo unas bajas estimadas de casi 15.000 cargos, atraídos por los beneficios de la indemnización (Orlansky, 1989; Stuhlman, 1988:35). Pero debido a que este sistema estuvo destinado únicamente al personal de ámbitos administrativos, es casi probable que se haya alterado la distribución funcional a favor de la áreas sociales, acentuando su tendencia al crecimiento. Por otro lado, las restricciones de ingresos que sufrió la Administración Pública en estos años no afectó a algunas áreas, sobre todo a educación y salud (Carciofi, 1990:58), lo que implicó un aumento relativo del área social respecto al total.

La pérdida de las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados en 1987, y la necesidad de aumentar su apoyo electoral para las elecciones presidenciales de 1989, puede explicar parte del aumento del empleo público en el área social y la disminución en el área económica, ya que las políticas sociales tienen una mayor repercusión a corto plazo que las económicas.

CAPÍTULO VIII

CAMBIO POLÍTICO Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

"La democracia requiere, para su estabilización y su desarrollo a largo plazo, de un aparato de gobierno que le dé sustancia real; en donde las decisiones de los representantes del pueblo tengan efectivamente los instrumentos para que sean implementadas en la realidad; en donde la ciudadanía sienta suya la gestión que se está llevando adelante; requiere que se cuente con un modelo de Estado que pueda realmente permitir enfrentar la crisis económica y obtener el tipo de sociedad con desarrollo económico, socialmente equitativa y afianzadora de los principios básicos de la democracia que perseguimos" (Kliksberg, 1989:115).

A.- Sistema político administrativo del régimen autoritario.

De todos los gobiernos militares que se sucedieron en Argentina desde 1930, el del Proceso de Reorganización Nacional fue en el que las fuerzas armadas más se comprometieron institucionalmente en la ocupación del aparato del Estado. La activa presencia castrense en la Administración Pública alcanzó una magnitud inédita. Oficiales y suboficiales de las tres armas, ejército, armada y fuerza aérea, en activo o retirados, y con el apoyo de cuadros de fuerzas de seguridad como la Gendarmería Nacional y la

Prefectura Naval, ocuparon gran parte de las unidades organizativas del Estado, desde los puestos más elevados (ministerios, secretarías y subsecretarías) hasta la dirección de las empresas públicas, incluyendo los niveles intermedios de la Administración. Esta situación representó una diferencia del papel históricamente desempeñado en Argentina por las fuerzas armadas, aún cuando éstas se hicieron cargo del poder en diferentes oportunidades.

La ocupación de las diversas unidades del Estado por parte de los miembros de las fuerzas armadas no se trató de una iniciativa para lograr ventajas corporativas o de una intervención provisional en el gobierno del país para devolver posteriormente el poder a los civiles. Mediante la ocupación del aparato del Estado las fuerzas armadas intentaron, además de la eliminación de la subversión, poner en marcha un nuevo ciclo histórico en Argentina ⁽¹⁾.

La ocupación de los espacios dentro de la Administración Pública fue una de las manifestaciones de la voluntad de constituir un nuevo orden, de efectuar un reordenamiento general. Esta estrategia se realizó a través de un actor, las fuerzas armadas, que se consideraba situado por encima de la política o de los intereses sectoriales. Sus máximos representantes manifestaron su cohesión y decisión para llevar a cabo este objetivo. De esta forma, también se buscó eliminar los enfrentamientos internos entre sectores "liberales" y "nacionalistas" que existieron durante las décadas anteriores dentro de las fuerzas armadas ⁽²⁾.

Los objetivos de reforma económica y de reforma política sólo se podían realizar mediante un fuerte control del aparato del Estado.

¹⁾ Los objetivos que el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional se fijó, se desarrollan en el capítulo V: "Las intenciones: análisis del discurso".

²⁾ Sobre las divisiones dentro de las fuerzas armadas, puede consultarse: Botana y otros, 1973; Kvaternik, 1987; Potash, 1986; y Rouquié, 1982.

1.- La doble línea jerárquica.

Existieron cargos estratégicos ocupados por civiles (como el de Ministro de Economía), pero las fuerzas armadas condujeron el Proceso, y sus propias decisiones estuvieron por encima de las de cualquier otra institución. Una prueba de ello es la manera en que los militares procedieron a ocupar el aparato del Estado (Landi, 1988:26). Los ministerios, las gobernaciones provinciales, las intendencias (ayuntamientos), los principales cargos de las empresas públicas, de los organismos descentralizados y la mayoría de las funciones relevantes de decisión dentro de la Administración Pública, fueron repartidas entre oficiales y suboficiales del ejército, la armada y la fuerza aérea, con la colaboración de cuadros de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, como ya se mencionó. En cada repartición pública hubo personal de las fuerzas armadas al frente de numerosas dependencias administrativas u ocupando puestos al margen de los escalafones, como asesores ministeriales o secretarios de Estado. En cada uno de los ministerios funcionó, además, una delegación de la Junta Militar integrada por tres oficiales, uno por cada fuerza. Estos militares tenían la función de coordinar el desempeño de todo el personal militar y supervisar el funcionamiento administrativo del área. La presencia castrense se completaba con la existencia de oficinas de inteligencia en cada ministerio, atendidas por personal militar dependiente de su respectivo comando en jefe. Este reparto de cargos y responsabilidades dentro del aparato del Estado se manifestó también en los niveles intermedios e inferiores de casi todas las dependencias públicas. En un primer período, fueron predominantes los militares en activo, pero la cantidad de cargos por cubrir hizo necesario recurrir a los oficiales y suboficiales en situación de retiro, quienes comenzaron a ocupar cada vez más puestos relevantes, entre ellos ministerios y gobiernos provinciales ⁽³⁾.

³⁾ García Delgado y Stiletano (1988) hacen una descripción detallada de la distribución de los principales cargos públicos (ministerios, secretarías y subsecretarías, gobierno provinciales y locales y empresas públicas) entre civiles y militares, y entre las tres armas; a la vez que se analizan las variaciones en esta distribución ocurridas durante las cuatro presidencias del régimen militar. Según este trabajo, la

Esta situación determinó que entrara en vigor un doble sistema de toma de decisiones: los funcionarios militares habitualmente no respondían al superior jerárquico en su unidad administrativa, sino que rendían cuentas de sus actividades a un superior del escalafón del mando militar. Esto sucedió tanto en los casos del personal militar en actividad como del que se hallaba en situación de retiro (Landi, 1988:26/27; y Groisman, 1983:16).

La duplicidad de la línea jerárquica originó una concepción especial sobre el funcionamiento de la Administración Pública. Por un lado se intentó desvincular al Estado de todo tipo de influencia corporativa, pero -por otro lado- aquél quedó ligado a la lógica de la corporación militar. Esto provocó situaciones de difícil resolución en los procesos de toma de decisiones; cada una de ellas estaba supeditada a una serie de instancias jerárquicas que en muchas ocasiones se superponían o entraban en conflicto.

Este factor, la doble lógica en la toma de decisiones, constituyó un serio impedimento para aumentar la eficacia y la racionalidad administrativas.

2.- Los órganos de gobierno del régimen militar.

Desde el comienzo de su gestión, el gobierno militar manifestó su intención de establecer mecanismos que garantizaran la presencia institucional de las fuerzas armadas en la cúspide del poder por encima de cualquier intento de personalización del mando; por ello se instauró una institución colegiada de gobierno, la Junta Militar, instancia suprema, por encima del Presidente. Esta situación se mantuvo durante los siete años y medio de dictadura militar, con dos excepciones de corta duración: la primera, el intento del General Leopoldo Galtieri de concentrar en su persona el poder del Proceso en su

presencia de civiles fue creciendo en número año tras año, pero el personal militar siguió conservando instancias de control, ya que las delegaciones de la Junta Militar en cada uno de los ministerios funcionaron hasta el final de la dictadura.

tercera presidencia ⁽⁴⁾; la segunda, el período transcurrido a partir de la derrota militar en la guerra de las Malvinas, que determinó la disolución de la Junta Militar, la que se recompuso tres meses después cuando la armada y la fuerza aérea volvieron a la conducción del Proceso ⁽⁵⁾. En ese lapso, el ejército se hizo cargo del control del gobierno, y designó al nuevo presidente: general retirado Reynaldo Bignone.

Los documentos básicos del Proceso establecieron que la Junta Militar sería integrada por los Comandantes en Jefe del ejército, la armada y la fuerza aérea. La Junta funcionaba como *órgano supremo de la Nación, velaba por el normal funcionamiento de los demás poderes del Estado y por los objetivos básicos del Proceso, ejercía el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas, y tenía la atribución de designar y remover al Presidente de la Nación*. Este, cabeza del Poder Ejecutivo, era el ejecutor de las decisiones de la Junta y administrador general del país (Groisman, 1983; y Floria y García Belsunce, 1988:240). El Presidente de la Nación debía ser un oficial superior de alguna de las tres fuerzas armadas, quien además dependía de sus superiores jerárquicos dentro del arma a la que pertenecía. En 1978, con una reforma parcial de los estatutos del Proceso, se agregó a los requisitos anteriores para acceder a la

⁴⁾ El teniente general Leopoldo Galtieri sustituyó al teniente general Roberto Viola en la presidencia de la Nación en diciembre de 1981. Conservó su cargo como Comandante en Jefe del Ejército y miembro de la Junta Militar, ejerciendo simultáneamente la Presidencia. Es decir, concentró un poder que no tenía precedente dentro de este régimen militar, cuyas autoridades cuidaron evitar todo intento de personalización.

⁵⁾ Las disputas sobre el desempeño de cada una de las armas durante la guerra dieron lugar a recriminaciones mutuas. Este factor, sumado a las diferencias entre las armas para decidir al sucesor del presidente Galtieri, hicieron que no funcionara la estructura de poder diseñada por el régimen. La armada y la fuerza aérea abandonaron la conducción política, y la Junta Militar quedó disuelta el 22 de junio de 1982. Estas dos armas, sin embargo, formularon en sendos comunicados el derecho de influir en las decisiones que consideraran relevantes, sin considerarse obligadas respecto del poder político (Groisman, 1983:19). El Comandante en Jefe del Ejército, general Cristino Nicolaidis, designó al general Bignone como último titular del Poder Ejecutivo del Proceso. Hasta septiembre de ese año, el máximo organismo del Estado, la Junta Militar (órgano colegiado de las tres armas), dejó de funcionar, mientras el ejército asumía la conducción política. Esta situación no provocó un vacío de orden jurídico o formal en cuanto a la organización de los poderes dentro del régimen, debido a que el ejército pudo ejercer esas funciones amparándose en un artículo del Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional que se mantuvo en secreto hasta después de reconstituirse la Junta, el 22 de septiembre de ese año.

Presidencia que su titular fuera un oficial retirado.

El papel del presidente durante el gobierno del Proceso es un ejemplo de la doble lógica para la toma de decisiones. El militar que ocupaba este cargo estaba obligado a cumplir con una doble lealtad: la que corresponde a su función y la relacionada con su estado de militar. Esta situación se reprodujo, como ya se mencionó, en el resto de la Administración Pública.

Una vez terminado el tiempo de ejercicio de su función, estimado en unos tres años, el Comandante en Jefe de cada arma era reemplazado por quien lo sucedía en la línea jerárquica, su Jefe de Estado Mayor.

Las atribuciones de la Junta Militar fueron muy amplias: poder constituyente ⁽⁶⁾, legislativo, ejecutivo, judicial y titular de los poderes militares. La nueva legalidad se fundaba en el Acta para el Proceso de Reorganización Nacional (del 24 de marzo de 1976), en el Acta fijando el propósito y los objetivos básicos del Proceso de Reorganización Nacional (del 31 de marzo), y la ley 21256 que aprobaba el Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, del Poder Ejecutivo Nacional y de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (del 26 de marzo) ⁽⁷⁾.

Otro hecho singular de este período de gobierno militar respecto a experiencias anteriores, fue el funcionamiento de un Poder Legislativo propio, a la vez que un rasgo del carácter totalizador de la ocupación castrense del aparato del Estado. Nunca con anterioridad los militares se habían planteado la posibilidad del funcionamiento de un cuerpo deliberativo paralelo al Ejecutivo durante un gobierno "de facto". La Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), que funcionó desde 1976 hasta 1983, fue diferente a la Junta Militar y estuvo integrada por varios militares. Era un organismo asesor, no

⁶⁾ El Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional invocó el poder constituyente, y modificó la Constitución Nacional en algunos aspectos: Asignó a la Junta Militar el papel de órgano supremo de la Nación, modificó las atribuciones del Poder Ejecutivo y asignó atribuciones legislativas al Presidente y a la Junta Militar.

⁷⁾ La Constitución Nacional quedaba subordinada a los Objetivos Básicos y al Estatuto (Floria y García Belsunce, 1988:239/241).

decisorio.

La creación de esta Comisión fue uno de los primeros actos de gobierno del Proceso. Su función era prestar asesoramiento al Poder Ejecutivo, y funcionó en el edificio del Congreso de la Nación, sede del Poder Legislativo en períodos democráticos.

La Comisión de Asesoramiento Legislativo estaba integrada por nueve oficiales superiores, tres por cada arma. Uno de ellos ejercía la presidencia de forma rotativa durante períodos de un año para evitar conflictos y mantener el criterio de proporcionalidad. Los otros ocho componentes presidían cada una de las ocho subcomisiones en las que se habían dividido las tareas por áreas, también por períodos anuales. Cada una de las ocho subcomisiones estaba integrada por varios oficiales jefes de las tres armas, su número variaba de acuerdo con la cantidad de cuestiones tratadas en cada una de las áreas.

La Comisión podía intervenir en la formación y la sanción de las leyes, y solicitar la presencia de algún ministro si se requería algún tipo de información para el tratamiento de un tema; pero no podía elaborar leyes por propia iniciativa, y estaba obligada a tratar proyectos provenientes de otras fuentes, como el Poder Ejecutivo o los Comandos en Jefe de alguna de las tres armas (Groisman, 1983:13/14).

3.- Otros cargos de la Administración Pública.

Las primeras medidas del gobierno consistieron en disolver el Parlamento, renovar a las máximas autoridades del Poder Judicial, designando a juristas de confianza en la Corte Suprema de Justicia y en los tribunales superiores de las provincias, y disponiendo "en comisión" al resto de los magistrados (Ley 21258 ⁻⁸⁻), prohibir la

⁸⁾ Por esta ley, todos los magistrados quedaban sujetos a remoción o confirmación. Los "confirmados" o designados, debían prestar juramento de acatar los objetivos básicos fijados por la Junta Militar, el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional y la Constitución Nacional (Groisman, 1987:39). Por ello, no puede hablarse de un Poder Judicial independiente durante la dictadura, si se tiene en cuenta el origen de la designación de sus integrantes, y la inexistencia de un Estado de derecho durante ese período.

actividad política, gremial y estudiantil, y designar a los delegados de la Junta Militar al frente de los ministerios, gobiernos provinciales y otras instituciones públicas. La mayoría de los nuevos funcionarios fueron militares en activo y posteriormente, como ya se mencionó, fueron incorporados los retirados.

Los cargos fueron adjudicados respetando el criterio de proporcionalidad entre las tres armas, tratando de evitar el predominio de cualquiera de ellas. Esta decisión se manifestó en la formación del primer gabinete ministerial y en la designación de los gobernadores provinciales ^(*).

4.- Gestión de la Administración Pública.

La Administración Pública durante el régimen militar se definía por las siguientes características: funcionamiento con doble línea jerárquica; ignorancia de las demandas de los ciudadanos (dado que se eliminaba la representación de intereses sociales -excepto de los grupos estrechamente ligados al régimen- la Administración ignoraba las demandas de la ciudadanía; no es que no respondía a esas demandas, sino que las desconocía, al haber cortado los canales de acceso a esa información); funcionamiento cerrado (nadie fuera de la Administración podía introducirse en ella, salvo que fuera de confianza ideológica), opaco (no se podía conocer quiénes tomaban parte de las decisiones, ni qué camino seguía el proceso decisorio) y secreto (éste rodeaba la formulación de políticas, las cuales sólo se conocían cuando se anunciaba públicamente la decisión); no rendía cuentas ni era responsable ante la ciudadanía, sino sólo ante la cúpula de poder; y eminentemente tecnocrática (se ponía gran énfasis en el tratamiento técnico de los problemas con criterios que se consideraban científicos, neutros y objetivos, con un estilo de gestión eficientista) (Sulbrandt, 1985:140/141).

^{*)} Se distribuyeron áreas geográficas de influencia entre las tres fuerzas. El ejército controló dos de las provincias más importantes (Buenos Aires y Córdoba) y el área noreste, la armada lo hizo en la Patagonia y la fuerza aérea en Cuyo (García Delgado y Stiletano, 1988).

Uno de los objetivos más importantes en la gestión de la Administración Pública del gobierno militar fue la necesidad de modernizarla. Para lograr una mayor eficiencia se anunciaron distintas políticas de racionalización del personal mediante leyes de prescindibilidad ⁽¹⁰⁾, congelamiento de salarios para los empleados del Estado ⁽¹¹⁾ y la transformación de la Subsecretaría de Asuntos Administrativos dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, en la Subsecretaría de Función Pública en 1978 (el Subsecretario de ambas subsecretarías fue el capitán de navío Guillermo José Dickson), con la intención de disminuir la dotación de personal público, política enmarcada en el objetivo de contención del gasto, según documentos del propio gobierno (Ministerio de Economía, 1978:XV). Estas políticas se complementaron con dos acciones: (a) la creación a finales de 1976 de la Comisión Permanente para la Racionalización Administrativa (COPRA), integrada por la Presidencia de la Nación, la Dirección Nacional de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), cuyas funciones eran la eliminación de algunos organismos públicos (esta Comisión fue disuelta por el decreto 3633 del 2/12/1977), y (b) la formación del Sistema Nacional de Reforma Administrativa (por ley 21630 del

¹⁰⁾ La prescindibilidad de funcionarios públicos no es con este gobierno la primera vez que se aplica, pero sí posee en esta etapa características propias. La estabilidad en el empleo público está garantizada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, pero este derecho ha sido vulnerado en diversas ocasiones. En 1959 una ley de racionalización administrativa permitió la cesantía de empleados públicos en los casos en que fuera necesario suprimir cargos, por razones presupuestarias o de reordenamiento administrativo. En esos casos, el afectado recibía una indemnización. La Corte Suprema declaró constitucional la ley, considerando que la estabilidad podía ser reemplazada por una indemnización en dinero. Desde entonces pareció estar justificada la cesantía de empleados públicos sin necesidad de invocar motivos, aunque en el caso inicial estos se referían a razones de servicio, de presupuesto o de reorganización administrativa. En 1973 se dictó la ley 20549, que permitió disponer cesantías con el solo requisito de fundarlas en "razones de servicio", es decir, sin relacionarlas concretamente con un caso específico. Estos fueron los antecedentes de la ley 21274, dictada por la Junta Militar en 1976 para un período de nueve meses y prorrogada sucesivamente por más de cinco años.

¹¹⁾ El salario real de la Administración Pública (siendo 1973 = 100) pasó de 120 en 1975 a 55 en 1976 (primer año de gobierno militar), y a 46 en 1977. Los 3 años siguientes el salario real experimentó una recuperación, hasta llegar a 72 en 1980, reduciéndose nuevamente en 1981 y 1982 (Dieguez, Llach y Petrecolli, 1990: vol.2,113). Este descenso en el salario de la Administración Pública pudo impulsar el pase de funcionarios al sector privado.

26/8/1977), que se dedicó sobre todo a la confección de estudios y a la elaboración de proyectos, sin resultados tangibles, según un análisis cuantitativo realizado durante el gobierno posterior (DIGIN-INAP, 1984).

La ley de prescindibilidad, además de aceptar la posibilidad de suspender en su cargo a un empleado público sin expresar las razones pero pagando una indemnización, agregó la posibilidad de cesantías fundadas en la existencia de irregularidades o delitos, en calidad de sanción. Para estos casos, la ley suprimió la indemnización, pero no estableció ningún procedimiento para acreditar los cargos ni permitir el derecho de defensa del interesado ⁽¹²⁾. Entre las causas aceptadas para este tipo de suspensión de empleo se incluyeron la de constituir un factor real o potencial de perturbación del normal funcionamiento del organismo al cual el trabajador pertenecía, o se comprobase algún tipo de vinculación con sectores contrarios a los objetivos declarados por el Proceso, o con alguna organización que el régimen declarase ilegal. Los casos en que no existió una acreditación sumaria de los cargos fueron invalidados por la justicia, pero en lugar de anular el despido y disponer la incorporación del trabajador a su puesto, la Corte Suprema sostuvo que el cese podía existir, pero con obligación de una indemnización (Groisman, 1983 y 1987).

Como puede observarse, las políticas que se instrumentaron para la racionalización de la Administración resultaron en los hechos una estrategia de control ideológico sobre los empleados públicos, y no cumplieron objetivos de interés general; y tampoco lograron la disminución del empleo público de forma drástica (tal como era la intención reflejada en los discursos del gobierno). En 1979 había 51.000 cargos públicos ocupados menos que en 1976 (lo que representaba casi el 10% del total), pero en 1983 el total se había recuperado con 35.800 nuevos empleados, por lo que en todo el período autoritario el empleo público descendió menos del 3%, que representa 15.000 personas (que incluyen las transferencias a las provincias de servicios hospitalarios y

¹²⁾ Transgrediéndose el artículo 18 de la Constitución Nacional, que declara inviolable el derecho de defensa.

escuelas realizadas por el gobierno central) (¹³).

Una organización administrativa con doble línea jerárquica, atribuciones discrecionales y competencias indefinidas, deteriora el principio de responsabilidad y crea en los funcionarios una sensación de impunidad.

B.- Los cambios en la Administración Pública inducidos por el cambio político.

La importancia que la Unión Cívica Radical en el gobierno otorgaría a la reforma de la Administración Pública ya quedaba explicitada en la redacción de la Plataforma Electoral de ese partido para las elecciones de 1983, que darían paso al primer gobierno democrático después de más de siete años de dictadura (¹⁴). En ella se refleja la idea de que "el eficaz desempeño de la Administración Pública será decisivo para sustentar la estabilidad y permanencia" del gobierno democrático. "No son, pues, paliativos lo que necesita nuestra Administración Pública, ni meros cambios organizativos o de procedimientos (...). Es una profunda transformación (...), el establecimiento definitivo de una carrera administrativa y la puesta en marcha de un serio y prolongado proceso de reforma del aparato estatal que no sólo acompañe la democratización de la vida política del país sino que, además, profundice el cauce democrático e impulse el desarrollo" (Unión Cívica Radical, 1983:20 y 21).

¹³) Los mecanismos establecidos por el gobierno del Proceso para el control de su burocracia, se corresponde con los mecanismos identificados en el plano teórico por Oszlak y O'Donnell en lo que ellos han denominado regímenes "burocrático-autoritarios": establecimiento de filtros ideológicos para la designación de puestos de responsabilidad, actuaciones contra la organización gremial del funcionariado y extensa utilización del recurso de la prescindibilidad para deshacerse del personal que supone ideológicamente poco confiable, y establecimiento de jerarquías militares paralelas a las de la burocracia establecida para aumentar su control sobre el aparato estatal (Oszlak, 1984:29).

¹⁴) La parte de esta Plataforma Electoral que corresponde al Sector Público fue redactada por Oscar Oszlak, quien luego sería Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa de la Secretaría de Función Pública de la Presidencia de la Nación, y Vocal del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), durante el gobierno del Dr. Alfonsín, desde diciembre de 1983 hasta diciembre de 1985.

La reforma de la Administración Pública se consideraba un elemento fundamental para la consolidación de la democracia, a la vez que se afirmaba que esa reforma "constituye una tarea que sólo puede realizarse de modo eficaz en un sistema democrático" (Groisman, 1986b:12 -¹⁵-). "Con frecuencia nos recuerda el Sr. Presidente que el más ambicioso de nuestros objetivos es la definitiva consolidación de la democracia como forma de vida en nuestro país, e insiste en el carácter condicionante que tiene, para el logro de este objetivo principal, el desempeño de su Administración Pública: los valores predominantes en ella, las aptitudes de sus empleados, su costo, su rendimiento y por último, tal vez sobre todo, su capacidad de autocrítica y regeneración" (Roulet, 1988:53 -¹⁶-) (¹⁷).

Entre una reforma de la Administración Pública entendida como un proyecto global para modificar en su conjunto la Administración, o como un proceso de "reformas parciales y cambios graduales que van modificando las organizaciones, las normas, los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la Administración Pública", los responsables de la misma apostaban por la segunda opción: un proceso de adaptación, adecuación y corrección (Groisman, 1988b:4,7/9) (¹⁸).

¹⁵) Enrique I. Groisman fue Subsecretario de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación, y Director del Curso de Administradores Gubernamentales, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, desde diciembre de 1983 a diciembre de 1986.

¹⁶) Jorge Esteban Roulet fue Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación durante el gobierno del Dr. Alfonsín, desde diciembre de 1983 hasta diciembre de 1986.

¹⁷) Según Zambrana Pineda, Secretario de Estado para la Administración Pública, las razones para la modernización de la Administración en España fueron: 1. Cambio de marco político: paso a un sistema descentralizado, autonómico y democrático; 2. Adhesión a la Comunidad Europea; 3. Entrada en vigor del Acta Única; 4 Evolución de las tecnologías de información; y 5. Necesidad de limitar el crecimiento del gasto público como porcentaje del PIB (Zambrana Pineda, 1992:97/98).

¹⁸) Esta concepción de la reforma de la Administración Pública como un proceso gradual frente a la "Gran Reforma" entendida como un proyecto global de cambio, es denominada por autores españoles como "modernización", para oponer explícitamente las diferencias con las experiencias precedentes (Serrano Beltrán, 1991:12/14; Carrillo y Nalda, 1992:18; y Bañón, 1992:19/21). La oposición así planteada entre los términos "modernización" y "reforma", tal como la entienden los autores mencionados, no puede ser extendida a Argentina, por lo menos no a los gestores de la Unión Cívica Radical. En una mesa redonda en junio de 1983, el que sería posteriormente Secretario de la Función Pública desde diciembre

Esta reforma debía consistir en acciones puntuales, que lograrían influenciar al conjunto de la Administración, a la vez que ofrecerían un efecto demostrativo (Groisman, 1985:18/19). Estas acciones "específicas y acotadas" permitirían "que sus resultados fueran evaluables y perceptibles" (Roulet, 1988:15).

1.- Cambios en los valores y comportamientos: transformación de la cultura administrativa.

De acuerdo con lo anterior, según los responsables de la Secretaría de la Función Pública, la reforma no debía limitarse a las modificaciones normativas, debía tener un carácter profundo y perdurable; a la vez que lograr la modificación de valores, criterios, actitudes, comportamientos y prácticas predominantes en el conjunto de la Administración Pública, y la profesionalización de los empleados públicos. Más efectivo que cambiar las normas, escribió uno de los gestores de la reforma, es actuar sobre el criterio de quienes deben aplicarlas (Groisman, 1986b:10). Para que una reforma sea duradera, afirmaban sus responsables, debe conseguirse la internalización de valores dentro de la Administración (Groisman, 1988b:7). "El cambio del marco normativo y del estilo de gestión no aseguran (...) el aumento de la eficiencia y de la eficacia, aunque son necesarios para hacerla posible. Es necesario, además, un cambio en las actitudes, los valores y las prácticas" (Groisman, 1988b:7).

Innovando en los comportamientos y en las pautas valorativas se podría transformar la Administración Pública en instrumento eficaz para la reconstrucción y modernización del país (Roulet, 1988:29).

de ese año, Jorge Roulet, corrige al presentador cuando éste comenta "Lo hemos convocado para hablar de la modernización de la Administración Pública", de la siguiente manera: "Creo que la idea de modernización podría disminuir el alcance real del problema de la Administración Pública, dado que presupondría que lo central es su vetustez. Ese diagnóstico implicaría, asimismo, la terapia de modernizar los circuitos administrativos. En realidad, el problema real es más profundo" (Roulet, 1988:22). La oposición se plantea entre reforma global y reformas puntuales y progresivas, con un objetivo a largo plazo (Groisman, 1986a:83).

2.- Valorización de la imagen del empleado público.

En general, las opiniones en Argentina sobre calidad técnica, moralidad y rendimiento del empleo público son negativas. Según diversos investigadores, esta opinión popular se encuentra apoyada por la realidad: escaso rendimiento personal, bajo nivel de calidad, incumplimiento horario, responsabilidad escasa en el cumplimiento de las funciones, baja iniciativa personal, etc. (Martínez Nogueira, 1989b:28).

Desde los años 70, parte de la crítica social al Estado cargó todos los males del país (crisis económica, crisis moral, inflación, recesión, desempleo, bajos salarios, etc.) al Estado en general y a los empleados públicos en particular, lo que llevó a una pérdida creciente de la autoestima de éstos (Martínez Nogueira, 1989b:35/36), esta situación (unida a los bajos salarios existentes en el sector) puede hacer disminuir la productividad media del empleo público, lo que retroalimenta la realidad que deteriora la imagen de la función pública.

La imagen del empleado público también está deteriorada por una cuestión ideológica: los liberales y neoliberales afirman que el Estado es inherentemente ineficiente (idea insistentemente repetida por los representantes del gobierno militar), y el empleado público es la personificación del Estado.

Por ello, el problema de la imagen de la Función Pública en Argentina puede desdoblarse en dos facetas que deben abordarse simultáneamente: mejorar tanto la imagen de la Función Pública que tiene la ciudadanía como la imagen que el empleado público posee de sí mismo.

Esta doble cara del problema fue observada por los responsables de la Secretaría de la Función Pública en los primeros años del gobierno democrático. Según ellos afirmaron, la causa predominante de la falta de eficiencia administrativa en Argentina, era "la carencia de estímulos y exigencias. Hay pocos estímulos porque -en general- no existe un sistema en el cual pesen adecuadamente la capacidad, los méritos y el esfuerzo; porque las remuneraciones son bajas; porque la Función Pública tiene poco prestigio

social; y porque la falta de funcionamiento adecuado del sistema político desalienta las perspectivas de largo plazo y genera descreimiento o pérdida de confianza en la posibilidad de que el trabajo rinda frutos apreciables" (Groisman, 1988b:6). "Cuando llegamos (al gobierno) encontramos una Administración Pública retórica, más grande que lo estrictamente necesario, desmoralizada, sospechada y criticada por la sociedad, y ella misma autocuestionándose, con muy baja autoestima" (Roulet, 1988:56).

La necesidad de abordar esta temática ya se asumió en la Plataforma Electoral del partido que en 1983 llegó a la Presidencia de la Nación. El gobierno debe aumentar su autoridad "sobre los funcionarios desmoralizados de una Administración en crisis", para "infundir confianza a los habitantes de un país que descrea de la utilidad de su Administración Pública (...) a los que debe ofrecer un diagnóstico claro y una propuesta razonable: transformadora y al mismo tiempo realista". (...) "Una evaluación realista de las políticas de personal vigentes, a fin de crear los incentivos materiales y morales que permitan ofrecer empleos dignos y estables, conducentes a la valorización profesional de la Función Pública" (Unión Cívica Radical, 1983:20/21).

C.- Políticas públicas para la reforma.

En lo relativo a la transformación de la Administración Pública, el gobierno democrático creó la Secretaría de la Función Pública (en sustitución de la anterior Subsecretaría del mismo nombre), dependiente de la Presidencia de la Nación. Se otorga, así, mayor jerarquía a la problemática de la reforma de la Administración Pública que en el gobierno anterior. Esta Secretaría sería el "organismo responsable de la promoción, gestión y seguimiento de las acciones orientadas a la transformación del Estado" (Unión Cívica Radical, 1983:21). El primer Secretario de la Función Pública fue el Sr. Jorge Roulet, miembro del equipo de trabajo del Dr. Alfonsín desde 1969, y formado en la Escuela Nacional de Administración Pública francesa (ENA).

Para acercarse a la Administración Pública que se veía necesaria para apoyar al

gobierno democrático, los objetivos de la Secretaría de la Función Pública se centraron en desarrollar actividades orientadas a aumentar la democratización del Estado, a crear una nueva racionalidad en materia de recursos humanos, a potenciar el papel profesional del funcionariado, a mejorar la imagen de la Administración Pública, a establecer la transparencia en la relación entre el Estado y los ciudadanos, a dar publicidad de los actos públicos, y a permitir la participación de los ciudadanos y de los empleados del Estado en la reforma (Roulet, 1988:24/25,33,38 y 50). Esto fue lo que los propios gestores denominaron "reforma de la Administración Pública no empresaria".

Tal como lo mencionan los responsables de la Secretaría de la Función Pública, las cuatro actuaciones más importantes que planificaron para la reforma de la Administración Pública fueron las siguientes: (a) participación de los funcionarios y de los ciudadanos para proponer la simplificación, modificación o supresión de las formalidades superfluas en los procedimientos administrativos; (b) creación de la figura de Defensor del Pueblo; (c) organización de la carrera administrativa para unificar las normas de ingreso y de promoción dentro del sector público; y (d) capacitación de los cuadros superiores de la Administración a través de la formación de un Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Groisman, 1986a:85 y Roulet, 1988:13/14 y 38). Aunque formuladas por separado, estas políticas estaban interrelacionadas entre sí, tal como sus gestores lo explicitaban: La causa predominante de la falta de eficacia administrativa en Argentina es la carencia de estímulos y exigencias. Hay pocos estímulos porque -en general- no existe un sistema en el cual pesen adecuadamente la capacidad, los méritos y el esfuerzo (lo que refleja la necesidad de articular una carrera administrativa); porque las remuneraciones son bajas; porque la función pública tiene poco prestigio social (necesidad de valorización de la imagen) y "porque la falta de funcionamiento adecuado del sistema político desalienta las perspectivas de largo plazo y genera descreimiento o pérdida de confianza en la posibilidad de que el trabajo rinda frutos apreciables" (...) "por eso las reformas normativas -si bien son necesarias- tienen carácter complementario y no atacan el fondo del problema. Lo necesario es un cambio

en el estilo de gestión, que obligue a la asunción de responsabilidades, evalúe los resultados y premie la iniciativa" (Groisman, 1988b:6).

1.- Establecimiento de la figura del Defensor del Pueblo: defensa de los derechos del ciudadano.

Según el primer Secretario de la Función Pública del gobierno del Dr. Alfonsín, la tarea de transformar la Administración Pública requería la participación de la sociedad, por eso se apoyó la propuesta, entre otras medidas, de crear el cargo de Defensor del Pueblo, en un proyecto basado en la ley española, sobre la idea del "ombudsman" nórdico (Roulet, 1988:15 y 36). Se intentaba introducir un mecanismo para la defensa de los derechos del ciudadano, y para detectar necesidades y recoger sugerencias que desde fuera de la Administración contribuyeran a su mejoramiento.

El Presidente de la Nación, el Dr. Alfonsín, después de aprobar la propuesta, la pasó a consulta a varios ministerios, pero no llegó a ser ni siquiera proyecto de ley.

2.- Creación de mecanismos para una mayor participación de la sociedad en el Estado: reforma con participación ciudadana.

La participación de los ciudadanos y los funcionarios en la reforma fue uno de los elementos considerados más importantes en ésta.

La propuesta consistía en invitar a la sociedad civil para que interviniera en la reforma del Estado (con sugerencias de cambios institucionales, organizativos y de modificaciones en los trámites administrativos; con propuestas para la simplificación, modificación o supresión de las formalidades superfluas; etc.). Se deseaba una reforma con participación ciudadana. "Ese nuevo actor (la sociedad civil) debe ser admitido no sólo por razones políticas, sino también estratégicas, porque es capaz -mediante el control, la crítica y la presión social- de impulsar los cambios buscados, sobre todo si se

tiene en cuenta que éstos, para ser profundos, deben incidir primordialmente en los valores y comportamientos" (Groisman, 1988b:8). Se articuló, para ello, la campaña "Participe sin más trámite", pero en vez de generalizarse a todas las instituciones del Estado (como era la sugerencia de sus impulsores) sólo se comenzó por algunas empresas estatales. El poco apoyo que se le otorgó a este proyecto desde el gobierno (según sus promotores) hizo dimitir de su puesto en la Secretaría de Función Pública a su principal impulsor, Oscar Oszlak, en diciembre de 1985. En 1986 se proyectaba generalizar este sistema, pero el nuevo equipo de Función Pública, que comenzó su trabajo en diciembre de ese año, dictó otro decreto similar, pero que apelaba a la participación de las organizaciones no estatales, más que a los ciudadanos en particular.

3.- Establecimiento de una Carrera Administrativa: del clientelismo a la profesionalización.

Otro de los elementos que se consideraban fundamentales para la reforma de la Administración Pública era la organización de la carrera administrativa, que se define por las condiciones de la designación, el modo de reclutamiento, los medios de capacitación y el sistema de promoción de los empleados públicos.

El empleo público tiene respaldo jurídico en la Constitución Nacional: el artículo 16 establece el principio de igualdad y el requisito de idoneidad, y el artículo 14 bis consagra su estabilidad. A pesar de esta última, que fue incorporada en la reforma constitucional de 1957, la carrera administrativa sólo ha existido de forma generalizada durante períodos cortos, o ha estado limitada a algunos organismos, tanto antes como después del nuevo texto constitucional. La estabilidad no ha sido mayor después de esa reforma, ya que casi todos los gobiernos que se sucedieron desde 1958 dictaron leyes - llamadas de "prescindibilidad" - que autorizaban bajas discrecionales. En los casos en que se llevaron estos despidos ante la justicia, la jurisprudencia optó por considerar la posibilidad de reemplazar la estabilidad por una indemnización (Groisman, 1991:52/53).

Para la descripción del marco legal del tema que nos ocupa, se debe empezar con el decreto 1428/73, del 22 de febrero de 1973. La mayor parte del personal de los organismos públicos (100.000 a 120.000 cargos) se halla comprendido en el escalafón sancionado por ese decreto. En su inicio, constituía un conjunto eslabonado y jerarquizado de puestos que reglamentaban la admisión y la promoción. No tuvo casi vigencia porque ya en 1973 y 1974 sufrió una serie de derogaciones parciales (decretos 255/73 y 1776/74) que suprimieron los artículos más importantes: los referidos a los concursos abiertos para la selección y promoción, al nivel de educación requerido, al tipo de experiencia previa, a la exigencia de ingreso por la categoría inferior del agrupamiento, a la capacitación en servicio, etc. No se introdujeron innovaciones normativas posteriores sobre estos aspectos (Orlansky, 1989).

Hasta 1980 el régimen legal del empleo público se basó en el Decreto-ley 6666/57 (ratificado por la ley 14467) llamado "Estatuto del Empleado Público". A diferencia de la norma legal posterior, se inscribía en el concepto de que la relación entre el funcionario y la Administración nace de un acto unilateral de ésta (De Urreaza, 1990:25).

El sistema vigente durante el gobierno de Alfonsín (desde el 18 de enero de 1980) se inspira en la teoría contractual, que acepta la existencia de obligaciones recíprocas entre el empleado y la Administración: es el "Régimen Jurídico Básico para la Función Pública", establecido por la ley 22140 (aprobada durante el gobierno militar) y sus decretos reglamentarios. En origen se pretendía establecer una serie de reglas mínimas, aplicables a la totalidad de los empleados de la Administración Pública Central, como el derecho a la carrera y la necesidad de acreditar la idoneidad para los cargos públicos. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, el dictado de normas específicas para cada sector ha provocado que este Régimen regule sólo la situación jurídica de aproximadamente un cuarto de los empleados públicos, ya que el resto ha pasado a ser regido por estatutos especiales o por convenciones colectivas de trabajo (De Urreaza, 1990:25).

Las características fundamentales de los empleados regidos por esta ley puede

resumirse en: igualdad de derechos para acceder al empleo público, estabilidad en el cargo, capacitación y carrera administrativa.

El mérito y la capacidad deben ser la base de acceso al empleo público y a la promoción. Este principio implica que nadie puede ser excluido de un empleo por otras consideraciones que no sean las de la idoneidad para el desempeño del cargo del que se trate. Sin embargo, en la práctica esto no significa que se nombre a los más capaces: para ello debería regir un sistema de concursos públicos que, salvo excepciones, no se aplica. En general, la capacitación no se tiene en cuenta para los nombramientos y las promociones del personal (De Urraza, 1990:26/27).

La garantía de estabilidad en el empleo -como ya se mencionó- tiene también base constitucional (artículo 14). La ley 22140 establece que el derecho a no ser despedido sin causa legal debidamente comprobada mediante sumario administrativo se adquiere al año de haber sido designado. Este tiempo constituye un período de prueba para acreditar la idoneidad para el cargo. Durante ese tiempo, el empleado que no reúna los requisitos de capacidad y conocimientos necesarios podrá ser separado del cargo, siempre que la decisión sea fundamentada en estos puntos.

Además de la garantía de estabilidad en la función pública, el sistema legal establece el derecho del empleado a mantener el nivel escalafonario alcanzado, y el derecho a no ser trasladado de una zona delimitada por un radio de 50 kilómetros de la dependencia en la que trabaja.

Por otro lado, el sueldo de los empleados está regulado sobre la base de categorías, que pueden ser diferentes según el escalafón. El principio es el de dar igual retribución por igual tarea. Sin embargo, existen adicionales al sueldo básico para retribuir factores personales de cada empleado (antigüedad, titulación cuando no ha sido exigida para el ingreso, dedicación exclusiva, idiomas, etc.) (De Urraza, 1990:28).

En Argentina se ha llegado a la situación de combinar la designación discrecional y la estabilidad sin carrera, porque -salvo excepciones- los funcionarios son designados sin concurso pero no pueden ser cesados después de transcurrido un año desde su

nombramiento.

La situación de la función pública cuando comenzó el gobierno constitucional se caracterizaba por la existencia de un colectivo de empleados que habían ingresado en circunstancias muy diversas (siendo el concurso la excepción), y que tenían adjudicadas categorías de modo arbitrario, a menudo sin correspondencia con las funciones realmente desempeñadas ⁽¹⁹⁾.

Viendo la situación existente, el equipo que dirige la Secretaría de la Función Pública al comienzo del gobierno de la Unión Cívica Radical se propone articular un proyecto de carrera administrativa, que permitiera "pasar del clientelismo a la profesionalización de la Administración Pública" (Roulet, 1988:45). Después de valorar las ventajas e inconvenientes de las diferentes posibilidades para instaurar un sistema de ingreso y promoción nuevo, de forma general e inmediata o gradual, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y la experiencia en la materia ⁽²⁰⁾, se rechazaron los sistemas que implicaran una aplicación total e inmediata, y se consideró que la alternativa más aconsejable sería una implantación gradual: dictar un nuevo escalafón para el personal comprendido en el escalafón general (definido por el decreto 1428/73, que es el que más empleados comprende, aunque no son mayoría) y cubrirlo gradualmente, por concurso, según las disponibilidades presupuestarias y basándose en la asignación de recursos que se dispusiera para cada jurisdicción ⁽²¹⁾. El proyecto lo

¹⁹⁾ "Para decirlo gráficamente -describió Jorge Roulet, primer Secretario de la Función Pública en el gobierno de Alfonsín- en nuestra Administración Pública, tanto a nivel nacional como provincial, cada uno se acuerda bien del brazo de quién entró, salvo excepciones, como en el caso de organismos técnicos o científicos, en los que se entra por concurso. Pero por lo general siempre hay un amigo o un padrino que lo hace ingresar y lo empuja a la hora de ascender" (Roulet, 1988:45 y 53).

²⁰⁾ Para conocer en detalle las diversas posibilidades de actuación que se tuvieron en cuenta y se evaluaron, ver Groisman, 1991:60/61.

²¹⁾ Una descripción detallada de este proyecto en lo que se refiere a escalafones, salarios, concursos, calificaciones, etc., puede verse en: Groisman, 1988a:17/20; y 1991:62/64.

presentó la Secretaría de la Función Pública en 1986.

La idea subyacente a la implantación de esta política era profesionalizar la Administración Pública con "concursos objetivos para el ingreso, y junta de calificaciones para los ascensos". Pasar de la lealtad del funcionario con el que lo introdujo en la Administración o lo hizo ascender, hacia lealtades "hacia adentro", que constituyeran un "sentido de pertenencia, de orgullo por ser miembro de la institución" (Roulet, 1988:46).

De esta forma, se iría reemplazando gradualmente el régimen del decreto 1428/73 en la medida en que se produjeran vacantes. Basándose en la experiencia que se obtuviera en el funcionamiento del nuevo escalafón, éste se iría aplicando a los demás regímenes, con las excepciones que se estimaran, hasta lograr una carrera administrativa única para toda la Administración ⁽²²⁾.

Para los gestores de Función Pública quedó claro que con la carrera administrativa "no se trata sólo de modificar las escalas jerárquicas, de innovar respecto de la división de tramos y grupos o de mejorar los sistemas de promoción. Es necesario implantar nuevos valores, inducir otras conductas, favorecer prácticas diferentes, vincular (...) la reforma administrativa con la construcción de una sociedad democrática" (Groisman, 1988a:17). La carrera administrativa implantaría un sistema de méritos, concursos y calificaciones. "Nosotros debíamos tener (...) una Administración a la cual se ingrese porque se ha ganado un concurso y en la cual uno sea promovido normalmente por calificaciones pero en la cual, entre ciertos niveles claves, la promoción se haga por nuevos concursos. Eso supondría que el ingreso para todo el mundo se hace en los niveles inferiores para cada categoría de funciones, salvo en algunos casos restringidos de ingresos desde fuera de la Administración, pero el grueso de los pasos de cada categoría del escalafón a la siguiente debiera ser la promoción de una a otra

²²⁾ La reforma del sistema de Cuerpos en España, dentro de la reforma de la Función Pública, se encuentra en: Baena del Alcázar, 1988:455/459. En esta reforma se otorgaron facilidades para pasar de un Cuerpo con titulación inferior a otro superior, y se entra en la cuestión de la unificación de cuerpos, aunque esto último -según el autor- se ha realizado sólo en una pequeña escala.

mediante un nuevo concurso. De esta forma debiera lograrse una planta administrativa estrictamente meritocrática, leal al Estado, y no al gobierno de turno" (Roulet, 1988:42).

Dada la profundidad de los cambios propuestos, el proyecto necesitaba el respaldo de todo el equipo de gobierno (sobre todo de los ministros de economía y trabajo), que permitiera abrir una etapa de discusión, críticas y sugerencias. Los ministros mencionados no se opusieron, pero demoraron su respuesta. No hubo debate, y el 28 de noviembre de 1986 desde la Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía) se dictó el decreto 2193, que en lugar de implantar la carrera administrativa estableció un régimen de renuncias voluntarias incentivadas económicamente y otras medidas para lograr la disminución del número de cargos. Las necesidades del corto plazo -sin duda graves- se encararon como si fueran incompatibles con los cambios de fondo. El diseño de un escalafón único para toda la Administración no pudo ser implantado.

4.- Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la nueva gerencia de la democracia.

Como ya se mencionó, uno de los objetivos principales del equipo de la Secretaría de Función Pública era potenciar el papel profesional del funcionariado. Para ello se consideró que, paralelamente a la organización de la carrera administrativa, era necesario desarrollar el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, que conformarían un cuerpo específico de altos cargos, con el objetivo de aumentar la capacidad de gestión de la Administración, y conseguir un cambio en las actitudes, los valores y las prácticas, con una formación sólida y rigurosa ⁽²³⁾. Los integrantes de este cuerpo "podrán ser destinados a diferentes organismos y cumplir funciones variables en

²³⁾ La necesidad de la formación de directivos para conseguir una gerencia eficaz es un tema recurrente en todos los proyectos de reforma administrativa desde la década de los años 80, esté o no la reforma impulsada por un modelo ortodoxo. Por ejemplo en España (MAP, 1990a), Bélgica (De Saedeleer, 1993), y El Salvador (Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública, 1992), entre otros países.

atención a las necesidades del servicio, a su especialidad y aptitudes y a sus preferencias personales". De esta forma, se podrá "contar para la cobertura de las funciones superiores con un grupo de personas que, con comparable nivel de idoneidad, pudiera ofrecer una amplia diversidad de características individuales y de opciones políticas".

Esta política se unía, así, a la idea de democratización: "Se pensaba, de este modo, dar un paso decisivo hacia la profesionalización de los empleados públicos y la consolidación del sistema democrático, facilitando la continuidad del funcionamiento administrativo frente a la eventualidad de cambios en la conducción política del Estado" (Groisman, 1988a:9). "(...) nuestro propósito es transformar nuestra cultura administrativa a través de la modificación de criterios y procedimientos para el reclutamiento de los cuadros superiores. Los queremos firmemente comprometidos con la democracia como estilo de vida cotidiano" (Roulet, 1988:62).

Se previeron diferentes programas de capacitación orientados a la reconversión del personal y a la formación de nuevos cuadros para desempeñarse en los más altos niveles de la Administración, pero fue este Programa de Formación el que concentró mayores esfuerzos de la Secretaría de la Función Pública, ya que se entendía que la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales significaba empezar por la cúpula en la reforma de la Administración Pública ⁽²⁴⁾. Además, al cambiar los valores y comportamientos de los empleados públicos se pretendía un efecto demostrativo. De hecho, fueron numerosos los organismos (administraciones provinciales, municipales, etc.) que solicitaron asesoramiento para implantar sistemas similares de selección y formación (Groisman, 1986b:12). Así, sin dictar una norma que obligara a los sistemas de concurso para el ingreso en la Administración, en otros organismos se aplicaron sistemas similares. Para el Primer Curso de Formación de Administradores

²⁴⁾ La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales se dispuso mediante el decreto 3687 del 23 de noviembre de 1984. La descripción y el análisis de las ideas centrales, los criterios y el proceso de decisiones que precedieron a la creación de este Cuerpo se encuentra en: Groisman, 1988a. Los procedimientos para la selección de aspirantes al Curso de Formación de Administradores Gubernamentales, contenidos de los estudios, etc., también se recogen en el mismo libro.

Gubernamentales se formó un equipo especializado en selección, concursos, etc., que fue el que asesoró a otros organismos. El Cuerpo de Administradores Gubernamentales se concebía "con el doble propósito de proponer un nuevo paradigma de funcionario estatal y, además, como conjunto, consolidar un cuerpo directivo capaz de ir asumiendo gradualmente la dirección de los empleados de un nuevo escalafón, reclutado a partir de una ruptura con la tradición clientelística que todavía predomina en nuestra Administración" (Roulet, 1988:77) ⁽²⁵⁾.

Con la creación del Cuerpo de directivos se pretendía que los efectos más significativos no fueran numéricos sino conceptuales: demostrar al conjunto de la Administración Pública y a la sociedad en general la voluntad de seleccionar funcionarios con criterios objetivos, sin discriminaciones políticas y con exigencias rigurosas que tienden a la profesionalización. El Curso sería la única vía de acceso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, para que "la selección de los funcionarios públicos sea realizada con métodos objetivos, transparentes y controlables, y de que su formación sea rigurosa y específica". Esto implicaría profesionalización de los empleados públicos y consolidación del sistema democrático (Groisman, 1988c:16), ya que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales "quería transmitir los nuevos valores y los nuevos métodos y crear los equipos sin los cuales cualquier reforma hubiera sido infructuosa" (Roulet, 1988:13/14).

La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y del Curso de formación, se concibió como parte de un proceso de transformación del cual sólo constituía el primer paso, y cuyo éxito dependía de la continuidad y la consolidación que habrían de darle etapas posteriores, como la carrera administrativa y el sistema de

²⁵⁾ La idea de ruptura con el sistema anterior era tan importante para los promotores de este proyecto, que uno de ellos, Enrique I. Groisman, comenta en una entrevista personal (el 30 de octubre de 1990) como algo muy significativo que durante la convocatoria para la inscripción en el Primer Curso se recibieron numerosas llamadas para "recomendar" candidatos; el comprobar que ese sistema no funcionaba hizo que durante la convocatoria del Segundo Curso no se recibieran tantas llamadas con ese fin.

concursos para la totalidad de los empleados públicos (Groisman, 1988a:8). El proyecto del Curso de Administradores Gubernamentales tuvo, por ello, un "claro y explícito propósito político" (Groisman, 1988a:49). En la propaganda radiofónica para la convocatoria del I Curso de Administradores Gubernamentales se relacionaba al mismo con la democracia: "La consolidación de la democracia requiere el mejoramiento de la Administración Pública". "Necesitamos consolidar la democracia mejorando desde dentro la Administración" (Groisman, 1988a:41/44), con la intención de comunicar el proyecto a la sociedad y conseguir apoyos externos para el mismo. Se distinguía, así, entre los objetivos de corto y largo plazo: primero había que empezar con la formación y cambio de valores de los directivos públicos, para que -posteriormente- los resultados obtenidos con estos cambios se reforzaran con la creación de la carrera administrativa para la totalidad de los empleados públicos ⁽²⁶⁾.

La estrategia así planteada era totalmente compatible con la intención de hacer una reforma con actuaciones concretas que llevaran a un verdadero cambio en la Administración Pública y en la formulación de las políticas públicas, ya que para esto último existe la necesidad de cambiar los conocimientos y valores de los empleados públicos. La calidad del personal de la Administración Pública es la variable más importante para determinar la calidad del proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. Mejorar el personal es una forma de mejorar ese proceso. Además, sin cambios en las cualificaciones y habilidades de los empleados públicos, la mayoría de los intentos de mejorar las instituciones estarán condenados al fracaso.

En general se debe dar a los formuladores y ejecutores de políticas públicas más conocimientos sobre las políticas, aumentar sus habilidades racionales y no racionales,

²⁶⁾ "En este proyecto, se inscribe en el largo plazo el cambio de valores y comportamientos en los funcionarios públicos mediante un conjunto de acciones coordinadas entre las que se cuenta la actuación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y la organización de la carrera administrativa para la totalidad de los agentes públicos, y en el mediano plazo la formación de un número de graduados suficiente para constituir la masa crítica capaz de comenzar a producir cambios. Pero antes de alcanzar esos objetivos, era posible lograr resultados inmediatos que marcaran etapas y produjeran efectos perceptibles" (Groisman, 1988a:12).

y ajustar sus habilidades y conocimientos a las necesidades de las políticas públicas. Estos cambios requieren una innovación significativa en la forma en que los empleados públicos se seleccionan, se forman y se promocionan, aunque no se debe difuminar la básica división del trabajo entre los empleados públicos elegidos y los de carrera, cosa que es fundamental para la democracia.

La debilidad de los conocimientos sobre formulación y ejecución de políticas públicas de los políticos puede ser compensada, aunque no completamente, por una cualificación adecuada de los directivos públicos. Una de las razones principales por las que los directivos públicos no contribuyen suficientemente a la formulación y ejecución de las políticas es que, como los políticos, carecen de las cualificaciones y aptitudes que se necesitan para una formulación y ejecución óptimas de las políticas. En ningún Estado contemporáneo las cualificaciones requeridas a los directivos públicos se refieren a un conocimiento general de las políticas públicas y los modelos de ejecución y pensamiento que podrían llevar a una formulación y ejecución óptima de las políticas públicas. Según Dror (1989:251/252), los requerimientos educativos de los directivos públicos generalmente siguen uno de los siguientes modelos: 1. el modelo europeo, con énfasis en la educación legal; 2. el modelo británico, con énfasis en una educación universitaria no específica; 3. el modelo norteamericano, con una pequeña experiencia profesional anterior, y una educación universitaria no específica; 4. el modelo de muchos países en desarrollo, en donde por falta de profesionales universitarios, o por razones políticas, los directivos públicos generalmente no tienen ni educación superior ni experiencia profesional previa; y 5. el modelo soviético, con una pequeña educación profesional o con un cierto perfil político. Una de las grandes excepciones es Francia, donde la ENA provee una formación homogénea a los candidatos a directivos públicos. Esta formación es, en muchos aspectos, excelente, ya que prepara para la utilización del conocimiento de políticas públicas y realiza un entrenamiento en las habilidades no racionales a través de prácticas en la Administración.

La importancia de los directivos públicos en la formulación y ejecución de las políticas es actualmente reconocida de forma generalizada. Por ello, unos empleados públicos de calidad son una precondition esencial para una formulación y ejecución buenas de las políticas públicas. El nacimiento de los estados modernos estuvo, en todos los casos, acompañado de cambios radicales de las burocracias, los que llevaron, al menos en los países democráticos occidentales, a una burocracia caracterizada por funcionar con un modelo de carrera por los méritos. Este tipo de burocracia cumplió sus funciones con éxito mientras las actividades del Estado fueron limitadas, pero entró en un período de crisis cuando los gobiernos comenzaron a realizar funciones más variadas y tuvieron que utilizar conocimientos más científicos ⁽²⁷⁾.

Las sugerencias sobre las formas de atraer mejor personal al servicio público suelen referirse a incentivos económicos, proponiendo salarios más altos para los puestos directivos de la Administración Pública, y -en otros países, como en Estados Unidos- modificando la ley sobre incompatibilidades que pueden desanimar a los hombres y mujeres de negocios para entrar al servicio del gobierno. Los datos disponibles sobre cómo la gente elige su ocupación sugieren que los incentivos materiales son una de las variables principales en esa elección, especialmente en los países donde el salario es un importante símbolo de estatus (como en Estados Unidos). Al mismo tiempo, estos estudios enfatizan la gran importancia, en algunos casos, de otras variables, por ejemplo la imagen de la ocupación, su prestigio social, y la auto-imagen sobre las oportunidades individuales de conseguir determinado puesto. Las connotaciones idealistas de las ocupaciones también se reconocen como una variable importante, sobre todo en países en vías de desarrollo.

Los datos anteriores sugieren que el aumento de los salarios es solamente una de

²⁷⁾ "La modernización (de la Administración Pública) precisa también de la formación de una élite directiva reformista que dé impulso al proceso de modernización y este es uno de los principales déficits de partida de la Administración española" (Carrillo y Nalda, 1992:32).

las formas (y evidentemente no la más barata) para aumentar el número de candidatos cualificados para los puestos directivos en las administraciones públicas. Otras formas pueden ser las campañas educativas para explicar el interés y las connotaciones positivas de pertenecer a las administraciones públicas, por ejemplo con conferencias en las universidades o a través de los medios de comunicación de masas. Otra forma viable y muy efectiva es el establecimiento de modelos profesionales, diseñados para coincidir con los intereses y las necesidades de los universitarios mejor cualificados y otros candidatos, proveyéndolos de experiencias interesantes y asegurándoles un progreso dentro de los puestos directivos. Otra forma es animar a las personas de negocios, profesionales y académicos para entrar en la Administración Pública por algunos años, ofreciéndoles oportunidades adecuadas. Aunque un problema adicional se plantea cuando se pretende determinar cuál es la cualificación óptima para entrar en las administraciones públicas.

Para conseguir una buena formulación de políticas se requieren directivos públicos con ciertos conocimientos y habilidades. Cuanto menos preparados estén los que entren a las administraciones públicas, más necesario será establecer una formación sistemática después del ingreso. En los años 70, Francia (con la ENA) era el único país que había realizado un intento serio para resolver este problema. Salvo las fuerzas armadas, algunas escuelas diplomáticas y otros casos puntuales, la formación después del ingreso era mínima en todos los países. Posteriormente, algunos países como Alemania, Gran Bretaña, Suiza, Italia y España han adoptado un enfoque similar. Algunos países en desarrollo han hecho un esfuerzo serio para esta formación, ya que asumen que carecen de directivos cualificados, pero estos esfuerzos suelen tener efectos pequeños, en parte porque los contenidos que se imparten en las instituciones de formación son generalmente técnicos y no se ajustan a las necesidades de los directivos públicos como formuladores de políticas en países en desarrollo.

D.- Cambio de prioridades: políticas orientadas a la contención del gasto.

Las políticas enmarcadas en la reforma de la Administración diseñadas e implantadas por el equipo de la Secretaría de la Función Pública que comenzó sus tareas el 10 de diciembre de 1983 (junto con el nuevo gobierno democrático), cambiaron de rumbo a finales de 1986 por una serie de acontecimientos. Para entender estos hechos parece conveniente contextualizar con la situación política y económica existente en ese momento en Argentina.

El 14 de junio de 1985 el gobierno lanza un nuevo plan económico, el Plan Austral, en el que se desarrollan una serie de medidas tendientes a contener la inflación y a transparentar la economía (por ejemplo, se renuncia a la emisión monetaria para pagos de la deuda). El lanzamiento de este plan económico marcó el punto más elevado de la confianza popular en la gestión del gobierno de Alfonsín.

En este contexto se realizan elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados, el 3 de noviembre del mismo año. El partido en el gobierno obtiene nuevamente la mayoría de los votos, sin alterar la distribución de fuerzas, ya que la UCR conserva la mayoría, pero no llega a los dos tercios que exige la Constitución Nacional para aprobar algunas leyes fundamentales. El partido Radical atribuye su éxito a la aprobación por la sociedad de la política económica. Los resultados desfavorables del Partido Justicialista, opositor, que se había presentado dividido a las elecciones, lo impulsan a su reorganización, resultando triunfador el sector que había profundizado el proceso de renovación.

En el partido gobernante la discusión sobre el apoyo popular parecía superada, había sido votado mayoritariamente de nuevo; comienza entonces a plantearse el problema de la eficiencia y la eficacia de la acción de gobierno.

La dirección de la transformación de la Administración Pública se traslada de la Secretaría de la Función Pública al Ministerio de Economía, siendo éste el que empieza

a imponer las pautas de la reforma de la Administración Pública, encuadradas en la lucha contra la inflación y en la contención del gasto público, en el marco de las negociaciones con los organismos internacionales para la renegociación de la deuda externa ⁽²⁸⁾.

En noviembre de 1986, desde la Secretaría de Hacienda, se tomaron medidas para definir la estrategia salarial para el Sector Público (homogeneizar los salarios de los trabajadores estatales que desempeñaran tareas similares y mejorar los ingresos de las categorías superiores), y para reducir progresivamente la dotación de personal de la Administración Pública Central. Para todo lo anterior se diseñan cuatro mecanismos: 1. supresión de cargos vacantes, 2. renuncias voluntarias (ofreciendo gratificaciones a los que renunciaban, con la intención de disminuir el empleo público en 2 años y medio en aproximadamente 36.000 personas), 3. *unificación de horarios con horario partido de 10 a 13 y de 14 a 18* (lo que inducía también a las renuncias voluntarias, al no poderse compatibilizar el cargo en la Administración con otro empleo), que debería implantarse desde el primero de enero de 1988, pero que no se llevó a cabo, y 4. la reestructuración salarial, para elevar en términos reales las remuneraciones, pero en mayor medida las de las categorías más altas, para reestablecer la relación entre las categorías mínimas y máximas (que era de 1 a 3,2) en una relación de 1 a 6,8 en un plazo de tres años, y para homogeneizar los salarios de escalafones comunes (Carciofi, 1990:73) ⁽²⁹⁾.

²⁸⁾ En las negociaciones de marzo de 1986 para la refinanciación de la deuda externa, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) cuestionaron la estrategia fiscal argentina, el atraso tarifario, el gasto público y el tipo de cambio (prensa argentina, 6/3/86). En un documento preparado por el Ministerio de Economía unos meses más tarde, el gobierno asegura al FMI que se realizarán modificaciones a la política económica vigente, con el ánimo de enmendar "algunos desvíos" que afectaban al programa de estabilización. Se hace saber al FMI que es objetivo oficial mantener la tasa de inflación a un promedio del 2% mensual (prensa argentina, 19/6/86). En enero del año siguiente se llega a un *acuerdo económico* con el FMI y el Banco Mundial. El presidente de este último organismo afirma que el programa económico argentino expresa "un esfuerzo sin precedentes para reestablecer un crecimiento sostenido en un ambiente estable" (prensa argentina, 3/1/87). Para el proceso de negociación del gobierno argentino con el Banco Mundial y el FMI, ver: Machinea y Sommer, 1990; y Tussie y Botzman, 1989.

²⁹⁾ Ricardo Carciofi fue Subsecretario de Programación con el Sector Público, de la Secretaría de Planificación, del 10/12/83 al 19/2/85; desde esta última fecha fue Subsecretario de Presupuesto, hasta el 22/5/89. El mismo gestor apunta los obstáculos con los que se encontró la implantación de la política de

En estas medidas tomadas por decretos desde el Ministerio de Economía ⁽³⁰⁾ la Secretaría de Función Pública no interviene. Se crea un conflicto de poderes, y los máximos responsables de esta Secretaría renuncian en diciembre de 1986 ⁽³¹⁾. Luis Stuhlman es nombrado Secretario de la Función Pública, en sustitución de Jorge E. Roulet.

El paso de la conducción del proceso de reforma de la Administración Pública desde la Secretaría de Función Pública (dependiente de la Presidencia de la Nación) a la Secretaría de Hacienda (del Ministerio de Economía) se debió a las diferencias de criterios en las prioridades entre los que tenían que manejar los recursos (Ministerio de Economía) y quienes se preocupaban del medio y largo plazo (Secretaría de Función Pública). Para Economía y Hacienda la prioridad era la disminución del gasto público y la disminución en el número de empleados públicos (política de contención del gasto). La Secretaría de Función Pública apoyó la disminución del gasto (política salarial), pero se opuso al proyecto de renunciaciones voluntarias incentivadas (que era lo más visible de los mencionados decretos de 1986). Sus responsables pensaban que lo que se pretendía era un efecto simbólico, destinado a los organismos financieros internacionales.

racionalización salarial: "La medida fue efectiva, parcialmente al menos, para homogeneizar las remuneraciones en diversas áreas, para el personal de los diferentes ministerios. Sin embargo, no fue posible la extensión del programa a otras esferas (...), ni tampoco resultó posible mantener el sendero de recuperación salarial prometido (...). Los principales obstáculos para ello fueron, por un lado, la aceleración de la inflación, y por otro lado, las demandas sindicales donde los conflictos puntuales no coincidían con los 'tiempos' previstos por el programa global. Otros inconvenientes no menores fueron que ciertos escalafones o agrupamientos salariales no comprendidos en la política, pretendían tratamientos similares. (...) caso del área docente y de defensa (...). El programa se transformaba entonces en imposible: suponía aumentar las remuneraciones en toda la administración en magnitudes que no podían ser financiadas. (...) La aceleración de la inflación en un cuadro de penuria fiscal, donde (...) se exacerbaba la conflictividad laboral y es intensa la puja distributiva interna, condujo a la reforma a un terreno poco menos que inviable" (Carciofi, 1990:73/74).

³⁰⁾ Decretos 2192 y 2193 del 28 de noviembre de 1986, y decreto 2409 del 23 de diciembre del mismo año.

³¹⁾ El hecho de que una unidad ministerial o Secretaría tome una decisión política sin consultar a otras implicadas, no sólo sucedió en el caso que aquí se menciona. Otros ejemplos durante el mismo período de gobierno, se recogen en: Oszlak, 1991a:19/20.

De esta forma, desde finales de 1986 se abre el número de actores que tienen participación en lo referido a la Administración Pública: Ministerio de Economía, Secretaría de la Función Pública, Ministerio de Trabajo (para lo relativo a las relaciones de los sindicatos con representantes de la Administración), y el Ministerio de Obras Públicas (para lo relativo al Estado empresario: privatizaciones y desregulaciones). La Secretaría de Función Pública pasa, así, a ser un actor menor en la política de contención del gasto.

Para coordinar el Programa de Reforma Administrativa se creó la Comisión de Reforma Administrativa (decreto 410 del 19 de marzo de 1987), cuya principal misión es la eliminación de unidades orgánicas de la Administración ⁽³²⁾. Esta Comisión estaba constituida por tres representantes de la Presidencia de la Nación (Secretaría General, Secretaría de la Función Pública, y Secretaría Legal y Técnica), dos representantes del Ministerio de Economía (Secretaría de Hacienda, y Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa), y un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social).

Sobre el significado de la creación de esta Comisión de Reforma Administrativa existen diversas opiniones: para Lemoine (1988:6/7), el fracaso del Plan Austral y los resultados electorales adversos de 1987 llevan al gobierno a desarrollar otra estrategia en lo relativo a la problemática del Estado, eliminando el reduccionismo económico en la consideración de las reformas a emprender. En lo relativo a la reforma de la Administración Pública, según esta autora, la Secretaría de la Función Pública se responsabiliza nuevamente de la conducción técnica y política. En este contexto se crea la Comisión de Reforma Administrativa, que podría considerarse, de esta manera, una

³²⁾ En La Nación, Buenos Aires, del 4 de febrero de 1989 se recoge un listado de las subsecretarías, direcciones nacionales y generales suprimidas por resolución de esta Comisión. Según datos oficiales, hasta ese momento se habían suprimido más de 60 unidades orgánicas, y la intención del gobierno era aumentar este número. Los empleados públicos afectados fueron reubicados o se acogieron al régimen de retiro especial para empleados afectados por la reestructuración.

tercera etapa del proceso de reforma de la Administración Pública. Sin embargo, preguntados en diversas entrevistas los gestores del momento, afirman que esta Comisión no puede considerarse una tercera etapa de este proceso, ya que sus objetivos (disminución del gasto y reestructuración administrativa) estaban inscritos en el objetivo principal de contención del gasto público, y -además- sus realizaciones fueron escasas ⁽³³⁾.

Dentro de las políticas de contención del gasto que implican a la Administración Pública, se incluye también la creación del Comité Político de Racionalización Administrativa el 2 de agosto de 1988, integrado por el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de la Función Pública, y el de Gestión Económica. Los objetivos de este Comité son disminuir el gasto público, asignar mejor los recursos existentes y simplificar la burocracia estatal. Las acciones a corto plazo anunciadas fueron: suspensión del uso de coches oficiales para funcionarios de nivel menor al de Secretario de Estado (con criterios similares para empresas públicas, bancos oficiales, entes autárquicos, etc.); aumento del control del ausentismo; venta de inmuebles públicos sin utilización; supresión de organismos o dependencias de las que la Administración pudiera prescindir sin afectar funciones esenciales; retiro especial a los empleados públicos cuyo puesto de trabajo hubiese desaparecido por reestructuración de organismos o funciones suprimidas; racionalización del uso de aviones de propiedad de organismos estatales; y disminución de gastos generales (luz, gas, teléfono, publicaciones, fotocopias, etc.). Y las acciones de mediano plazo anunciadas incluían: modificación de las leyes de contabilidad y procedimientos administrativos; informatización y racionalización del

³³⁾ Entrevista con Ricardo Carciofi, Subsecretario de Programación del sector público, de la Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía, del 10 de diciembre de 1983 al 19 de febrero de 1985, y Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del mismo Ministerio, del 19 de febrero de 1985 al 22 de mayo de 1989 (el 31 de octubre de 1991); con Luis Stuhlman, Secretario de la Función Pública desde diciembre de 1986 al final de la legislatura (el 18 de octubre de 1991); y con algunos de los responsables de la reforma en el primer equipo de Función Pública: Enrique Groisman (el 15 de octubre de 1991), y Oscar Oszlak (el 25 del mismo mes).

sector público.

Las políticas orientadas a la reforma administrativa se supeditan, a partir de noviembre de 1986, a la política de contención del gasto centralizada desde la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, política asumida por el nuevo equipo de la Secretaría de la Función Pública. Desde esta Secretaría, de todas formas, se continúan planificando e implantando políticas propias relacionadas con esa reforma. Por ello, en esta segunda etapa de la reforma de la Administración Pública, además de las políticas estrictamente relacionadas con la contención del gasto ya mencionadas (renuncias voluntarias, congelamiento de vacantes, inicio del proceso de homogeneización del sistema de remuneraciones a través de la supresión de regímenes especiales, etc.), se planificaron e implantaron otras medidas relacionadas con la reforma de la Administración Pública, a la vez que se continuaba o se decidía interrumpir algunas de las políticas surgidas durante el período anterior.

1.- Aumento de la información como instrumento de gestión.

Desde la Secretaría de la Función Pública se intentó implantar un sistema de información que permitiera el seguimiento integrado de los procesos de gobierno. El sistema consistiría en una serie de bases de datos integradas que relacionaran la organización, los costos, el personal y los productos. Las bases de datos contendrían información salarial, de la carrera administrativa, de los escalafones de la Administración y de la estructura administrativa. El sistema de información sobre estructuras organizativas consistiría en la ampliación del Proyecto de Diagnóstico Institucional ⁽³⁴⁾ que se desarrolló en el gobierno central, ministerios y Presidencia de

³⁴⁾ El Proyecto de Diagnóstico Institucional (PDI), se desarrolló, durante el período de Luis Stuhlman en la Secretaría de la Función Pública, con el objetivo de conocer el número de funcionarios y los organigramas de los organismos de la Administración Central, con la intención de planificar el traslado de la capital del Estado a otro punto del país. A los empleados se los clasificó entre los que se dedicaban

la Nación para valorar el personal que sería necesario trasladar a la nueva capital (Thomson, 1987b:6 -³⁵-). Con el cambio de gobierno (el 8 de julio de 1989) este trabajo no se continuó, y ninguna de las bases de datos planificadas al final del gobierno del Dr. Alfonsín se llevó a cabo en su totalidad.

2.- Reforma normativa y transparencia en la gestión.

Con la idea de que "No se puede pensar la reforma administrativa desde la Administración para la Administración" (Thomson, 1987b:2), el segundo equipo de Función Pública realizó un proyecto de mejora de la relación de los usuarios con la Administración. Se intentaba mejorar las relaciones con el público y desburocratizar la Administración. El Programa de Revisión Normativa comenzó con la convocatoria a los organismos públicos, entidades representativas de la actividad privada y a la sociedad en general para que formularan sugerencias para la modificación, sustitución y derogación de normas que obstaculizaran o entorpecieran la gestión del Estado. Era una idea similar a la de "Participe sin más trámite" pensada por el equipo anterior, pero, a diferencia de ese proyecto, según el Secretario de la Función Pública del momento (Luis Stuhlman), con el decreto 2048/87 se apelaba a la participación de las organizaciones corporativas no estatales (Unión Industrial Argentina, Cámara de Comercio, asociaciones de profesionales...), más que a los ciudadanos en particular, aunque también se recibieron propuestas de este tipo (³⁶).

a la atención al público o a la autoadministración, contabilizándose unos 25.000 de estos últimos. A partir de este análisis se identificó al personal potencialmente trasladable a la nueva capital (Hintze, 1987).

³⁵) Brian A. Thomson formó parte del segundo equipo de la Secretaría de Función Pública del gobierno radical, como Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa.

³⁶) Las diferencias entre el proyecto de participación ciudadana con propuestas para la simplificación o eliminación de normas administrativas del primer equipo de Función Pública y del segundo, sólo parecen ser significativas para el Secretario de la Función Pública que tuvo a cargo el segundo proyecto, expresadas en una entrevista personal el 18 de octubre de 1991. Para uno de los subsecretarios del primer período, Dr. Groisman, no existieron diferencias significativas: El sistema de "Participe sin más trámite"

Se perseguía disminuir la rigidez normativa, la burocratización y la ineficiencia, que "dificulta la transformación de la decisiones políticas en una efectiva acción de gobierno", a la vez que aumentar la comunicación con el usuario (Alfonsín, 1988) y su participación.

Como consecuencia del decreto de desburocratización 2048/87 se presentaron unas 5500 propuestas, de las que se aplicaron algunas a través de decretos de desregulación de diversos organismos regulatorios del mercado y de regulación de precios promulgados a principios de 1989 ⁽³⁷⁾.

En dos entrevistas personales (18/10/91 y 1/11/91), el ex-Secretario de Función Pública, Luis Stuhlman, resalta esta política que permite la participación social en la desburocratización de la Administración como una de las más importantes llevadas a cabo durante su período al frente de esa Secretaría.

Relacionado con la reforma normativa, otro proyecto que se impulsó en esta segunda etapa, fue la insistencia en la necesidad de una transparencia en la gestión administrativa. Para ello se creó un órgano de difusión masiva que contuviera información sobre trámites y sus condiciones de realización, fue la Guía orientadora de trámites, publicada en noviembre de 1987, la cual incluye información sobre 169 trámites comunes. Se editaron dos ediciones de 100 mil ejemplares cada una (Presidencia de la Nación, 1987b). Con ella se pretendía desalentar las modificaciones arbitrarias y fáciles

se pensaba generalizar en 1986, pero el nuevo equipo de Función Pública dictó otro decreto similar, "desconociendo la existencia del anterior, pero no se realizó ninguna acción sistemática para su puesta en práctica". Incluso un informe de la propia Secretaría (de la segunda época), que acompaña al Discurso del Sr. Presidente ante el Congreso el día de la apertura de las sesiones ordinarias de la Cámara, afirma al mencionar las actuaciones realizadas: "Se convocó a los ciudadanos, a las entidades empresarias e incluso al mismo personal del Estado, para que enviaran sugerencias para la modificación, sustitución y derogación de normas que obstaculizan o entorpecen la gestión del Estado" (Alfonsín, 1989:86), lo que parece no presentar diferencias con el objetivo del proyecto del primer equipo de Función Pública.

³⁷⁾ El decreto de desregulación de la producción, el comercio y las actividades profesionales del siguiente período constitucional (del 31 de octubre de 1991) refleja las medidas ya esbozadas en el gobierno anterior. Gestores del gobierno del presidente Menem trabajaron en el equipo de Stuhlman. Por ejemplo Pablo Rojo, que en octubre de 1991 trabajaba con Domingo Cavallo, Ministro de Economía, y participó en la formulación del decreto mencionado, pertenecía al equipo de Función Pública en el gobierno anterior.

de los trámites administrativos, ya que la información contenida en la Guía era validada por cada uno de los responsables del área implicada en cada trámite (Stuhlman, 1988:38).

3.- Modificación del proyecto de carrera administrativa.

El proyecto del primer equipo de Función Pública de establecer un escalafón único para toda la Administración Pública Central no se llevó a cabo. Desde el Ministerio de Economía se reemplazó por la idea de que los empleados públicos se catalogaran en cinco o seis escalafones a determinar, pero este proyecto tampoco se concretó.

Con el segundo equipo de Función Pública se retoma la idea de que deben existir escalafones diferenciados, con capacidad de adaptación a la especificidad organizativa de las distintas unidades (por ejemplo informáticos, etc.). "Diversos escalafones y carreras administrativas diferenciales, que atiendan a las especificidades y a mejorar los niveles de conducción estratégica y gerencial" (Alfonsín, 1988:209).

4.- Capacitación de los recursos humanos.

Después de un período de interrupción del II Curso de Administradores Gubernamentales (para la formación de altos directivos), y de la suspensión de la convocatoria para el III Curso, se continuó con los mismos, iniciando el III Curso en agosto de 1988. Se hizo hincapié en la importancia de la transparencia en la selección, pluralismo ideológico y en la intensidad y calidad de la formación, ya que todo ello permitiría aumentar la eficiencia de la Administración. Estos cursos se inscribieron en una visión de largo plazo de formación de un cuerpo administrativo moderno (Thomson, 1987b:3). Pero debido a que el cambio de valores, criterios y comportamientos en una organización requiere decisión política y continuidad, el impacto de estos cursos sobre

la actuación del conjunto de la Administración Pública quedó debilitado, al haberse interrumpido su implantación.

Todo lo anterior tenía como principal objetivo conseguir la modificación del funcionamiento interno de la Administración, modificando la gestión del aparato estatal y aumentando la productividad y efectividad de las tareas, y una mayor transparencia de sus actos hacia los ciudadanos (Alfonsín, 1988).

E.- Cambio político y reforma de la Administración Pública.

Desde el comienzo del gobierno autoritario se aplicaron de manera continuada y enérgica métodos para expulsar de la Administración a los empleados no deseados. Una ley permitió expulsar a toda persona considerada políticamente "peligrosa", estableciéndose una discriminación ideológica masiva. Se expulsó a numerosos cuadros técnicos de la Administración Pública y de las empresas estatales, muchos de los cuales nunca fueron reemplazados. La política salarial de la Administración tendió a disminuir el ingreso real de todas las categorías, lo que alentó un éxodo masivo de los cuadros de la Administración hacia el sector privado. La ampliación de las distancias salariales entre el sector privado y la Administración Pública generó un sistema que funcionó en contra de la eficiencia de la Administración Pública, ya que estimuló la salida de los funcionarios más capaces, más dinámicos y mejor preparados. Es cierto que numerosos funcionarios públicos se mantienen en sus puestos por razones diferentes al salario (orgullo institucional, satisfacción personal, compromiso...), pero resulta difícil que predominen esas razones cuando la diferencia de ingresos se mantiene alta por varios años (Schvarzer, 1986b:58/60).

La reforma de la Administración Pública emprendida en Argentina por la Unión Cívica Radical para adecuarla al nuevo proyecto político y social que significaba el inicio

de un período democrático, se articuló alrededor de dos estrategias consecutivas que representaron diferentes objetivos y énfasis. Estas estrategias diferenciadas se corresponden a la gestión de dos equipos distintos a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

La necesidad de abordar una reforma de la Administración Pública que apoyara el proceso global de cambio político estaba detectada y definida tanto por la opinión popular como por el propio gobierno, tal como se reflejaba en su programa electoral (Unión Cívica Radical, 1983), pero la dificultad se encontraba en consensuar las actuaciones concretas apropiadas.

El primer equipo de Función Pública realizó un mayor énfasis en las líneas de actuación que reforzaran los mecanismos y pautas culturales democratizantes, como las garantías frente al Estado (representadas en el proyecto de Defensor del Pueblo), los canales de participación social (con el proyecto "Participe sin más trámite"), y la profesionalización de la Administración Pública (proyecto de carrera administrativa, y un Curso de Administradores Gubernamentales con gran peso de los contenidos de ética democrática ⁻³⁸⁻). Además de intentar conseguir la mejora en la gestión de la Administración, se buscaba legitimar el funcionamiento de la misma por los métodos utilizados.

Por el contrario, el segundo equipo de la Secretaría de Función Pública enfatizó el problema del exceso del gasto y del empleo público (apoyando la opinión del Ministerio de Economía), orientando sus principales políticas al objetivo de reducir ambos ⁽³⁹⁾.

³⁸⁾ El programa del I Curso de Administradores Gubernamentales se encuentra recogido en: Groisman, 1988a:36/38.

³⁹⁾ El decreto que articuló el proyecto de renuncias voluntarias, legislaba que el agente que fuera dado de baja por este régimen no podría ser designado en ningún cargo dentro de las administraciones públicas durante cinco años a partir del momento de producirse la baja (decreto 2193/86, anexo I). Pero paralelamente a este proyecto, el Banco Mundial aprobó la política económica del gobierno desde finales de 1986, y realizó un programa para la Administración Pública que ofrecía la oportunidad de contratar extrapresupuestariamente personal de todos los niveles. Se llegó a contratar a tiempo parcial a más de 2000

Disminuyó el objetivo de legitimar la Administración por los métodos de gestión (aunque no se abandonó), para privilegiar los fines de reducción del gasto a través de disminuir el empleo público y la estructura organizativa.

Las propuestas de reforma de la Administración Pública del primer equipo no llegaron a formar parte de la agenda del gobierno en su conjunto (a excepción del Curso de Administradores Gubernamentales), por lo que no se llevaron a cabo (Defensor del Pueblo y carrera administrativa) o se implantaron de forma parcial ("Participe sin más trámite"). La reforma de la Administración, tal como la concibió la unidad administrativa responsable de impulsar el cambio, no contó con un consenso dentro del gobierno.

No se planificó una reforma global, sino una serie de actuaciones que apuntaban a un proceso de cambios graduales que tuvieran un objetivo común, sin considerar que un conjunto de leyes o cambios formales sería suficiente para imbuir a la Administración de una nueva cultura administrativa, valorizar la imagen del empleado público, profesionalizar la organización, etc.. Se consideró la necesidad de sensibilizar a la opinión pública ⁽⁴⁰⁾, de replantearse el modelo de relación con los ciudadanos ⁽⁴¹⁾, de contar con una gerencia pública técnicamente cualificada y con un compromiso político orientado hacia la democracia ⁽⁴²⁾. Simultáneamente, se identificaron diversas soluciones para un mismo problema, con el estudio de otras experiencias ⁽⁴³⁾, y se

consultores. Esto distorsionó los objetivos del régimen de renuncias voluntarias, ya que parte del personal público que se acogió al mismo fue re-contratado como asesor, con fondos del préstamo del Banco Mundial (préstamo que aumentaba la deuda pública del país).

⁴⁰⁾ Con la campaña radiofónica y en otros medios para la convocatoria del Curso de Administradores Gubernamentales se intentó transmitir la idea de que la reforma de la Administración se relacionaba con el proceso de democratización en curso.

⁴¹⁾ Canales de participación, con la campaña "Participe sin más trámite".

⁴²⁾ Cuerpo de Administradores Gubernamentales y cursos de formación de los mismos.

⁴³⁾ El conocimiento de otras experiencias para la implantación de la política de formación de altos directivos (con el Curso de Formación de Administradores Gubernamentales) fue fundamental: a través del Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) para conocer otras experiencias

corrigieron las actuaciones implantadas basándose en las experiencias propias.

Pero tres de los cuatro proyectos que conformaron la reforma de la Administración planificada por la Secretaría de la Función Pública no se llevaron a cabo, implantándose únicamente el proyecto de formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Esta política no tendría resultados visibles dentro del período presidencial en curso ⁽⁴⁴⁾, por lo que la reforma administrativa quedó exenta de actuaciones de impacto a corto plazo que permitieran obtener apoyos internos y externos, y que legitimaran el proyecto.

Con los decretos del Ministerio de Economía de noviembre de 1986, cuyo objetivo principal era reducir progresivamente la dotación de personal público, pareció claro que desde el gobierno se había llegado a un nuevo establecimiento de prioridades en relación a la reforma de la Administración Pública: una reducción del empleo público que coadyuvara a la reducción del gasto, que no se correspondía con la política planificada desde la Secretaría de la Función Pública. La necesaria articulación entre el nivel de planificación económica y el de reforma de la Administración Pública no se había llevado a cabo. Esta reforma debía hacerse de forma articulada con las grandes metas de planificación global, ya que la reforma no es un fin en sí misma, sino un medio al servicio de un proyecto mayor. Esto no se había conseguido. El equipo de Función Pública dimitió, y fue reemplazado por uno que aceptaba las directrices emanadas del Ministerio de Economía.

El objetivo principal pasó a ser la necesidad de contención del gasto público, por

latinoamericanas, a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y de la Escuela Nacional de Administración (ENA) francesa, para conocer otras experiencias europeas, con viajes del Secretario de Función Pública y responsables del INAP argentino a París (Groisman, 1988a:19/22; y Roulet, 1988:63).

⁴⁴⁾ El Curso duraba 30 meses, el primero se inició el 20 de agosto de 1985, el segundo el 1º de julio de 1986, y hubo 60 plazas por promoción, por lo que sólo hacia la finalización del período presidencial de Alfonsín se pudo contar con un número apreciable de graduados.

lo que desde la Secretaría de Función Pública se siguieron planificando actuaciones, pero sin un plan a largo plazo referido a la Administración Pública, en donde se articularan estas políticas de corto plazo ⁽⁴⁵⁾.

Por otro parte, los acontecimientos acaecidos desde 1987 (las crisis militares, el retroceso electoral del partido en el gobierno en las elecciones de renovación parcial de las Cámaras de Diputados y Senadores y de cambio de autoridades provinciales y municipales en septiembre de 1987 ⁻⁴⁶⁻, los problemas que empezaba a mostrar el plan económico, la hiperinflación, y la derrota en las elecciones presidenciales de mayo de 1989 ⁻⁴⁷⁻) significaron que el gobierno, en los últimos meses del período presidencial, limitó sus objetivos a "administrar la coyuntura" (Schvarzer, 1989:21), y a completar su período de gobierno para asegurar un relevo civil del mismo. Se diluía, de esta forma, la importancia de las políticas a medio o largo plazo ⁽⁴⁸⁾.

Dentro de las actuaciones del segundo equipo de la Secretaría de la Función Pública se pueden diferenciar las políticas que continuaron las del equipo anterior, y las que fueron impulsadas por el nuevo secretario.

Se aumentó la importancia concedida a la información para la gestión de la Administración Pública, planificando un sistema integrado de información sobre personal, salarios, productos, organigramas y costos (aunque sólo una mínima parte del

⁴⁵⁾ Algo similar sucedió en la reforma llevada a cabo en Gran Bretaña en la década de los años 80. Según Metcalfe y Richards (1989:29/30 y 36) las auditorías que se realizaron en diversas unidades de la Administración Pública como parte de la reforma administrativa estaban muy enfocadas a disminuir el gasto público, ya que su principal objetivo era disminuir el gasto y los puestos de trabajo. Como dicen los investigadores, de esa forma obtenían ahorros empleando mucho impulso político y pocos conocimientos técnicos, pero los cambios fundamentales necesarios para mejorar la gestión a largo plazo requieren unas transformaciones más radicales.

⁴⁶⁾ Para datos sobre elecciones en Argentina desde 1983 a 1989, ver: Alcántara, 1984, 1987 y 1988; De Riz y Adrogué, 1990; y Catterberg, 1985 y 1987.

⁴⁷⁾ Un análisis de los resultados de las elecciones de 1989 se encuentra en: Alcántara, 1990.

⁴⁸⁾ Esta opinión fue confirmada por el Secretario de Función Pública del momento, Luis Stuhlman, en una entrevista personal el 18 de octubre de 1991.

mismo se llevó a cabo), y a la transparencia administrativa para la relación con los ciudadanos (a través de la publicación de la Guía Orientadora de Trámites -Presidencia de la Nación, 1987b-).

Por otro lado, se continuó con la política de formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (con un período de interrupción), reclutando alumnos con un perfil menos juricista y más técnico (ingenieros), a la vez que se disminuían las materias relacionadas con historia, ética democrática, etc., y se confería mayor relevancia a los contenidos de gestión pública ⁽⁴⁹⁾. El proyecto del Cuerpo de Administradores Gubernamentales representa un importante intento de capacitación y preparación de administradores públicos con capacidad de tomar decisiones. Sin embargo, el sistema del Curso para acceder a altos cargos en la Administración puede funcionar como una selección negativa para profesionales capacitados y con experiencia, ya que el costo de oportunidad que representa participar en un curso de larga duración (30 meses) para acceder a un puesto de trabajo es alto. Por otro lado, no puede pensarse que la sola incorporación de este personal capacitado en los organismos de la Administración Pública va a generar efectos multiplicadores tan importantes como para provocar una transformación del aparato público. Se necesita asimismo generar procesos de integración de la burocracia a un modelo de jerarquización y capacitación global (Lerner, 1989:14), aunque la creación del Cuerpo de Administradores pudo ser un primer paso para ello, tal cual lo pensaron sus gestores ⁽⁵⁰⁾.

⁴⁹⁾ La discusión en Estados Unidos sobre los contenidos de los cursos de Administración Pública parece sugerir que los programas de estudios deben establecer un balance o integración entre la formación tecnológica y gerencial con los aspectos normativos y filosóficos, para formar profesionales con una alta competencia técnica y un profundo sentido de responsabilidad social y cívica (Santana Rabell, 1991:202). Sobre las características específicas necesarias para los empleados públicos existe numerosa bibliografía: Appleby, 1945:3/4 y 43/44; Appleby, 1952; Bailey, 1966:24; Dimock, 1936:132; Hart, 1989; Dobel, 1990; Bowman, 1990; Stillman, 1991; Mosher, 1968.

⁵⁰⁾ En una investigación sobre la situación de la Administración Pública argentina financiada por el Banco Mundial, se afirma que puede considerarse que la experiencia desarrollada en la formación de Administradores Gubernamentales "es, bajo su actual modalidad, muy frustrante, puesto que en su gran mayoría estos funcionarios de calificación superior, se encuentran fuertemente desarticulados de las líneas de mando y de los puestos de responsabilidad, en los cuales podrían hacer uso más intensivo de su

También se continuó con la campaña de participación ciudadana para la simplificación de normas y procedimientos en las acciones administrativas, política proyectada por el equipo anterior de la Secretaría de Función Pública, pero escasamente desarrollada en esa etapa. Esta política que permite la participación social en la desburocratización administrativa fue una de las actuaciones más importantes realizadas durante la gestión del segundo Secretario de la Función Pública del gobierno de Alfonsín, según afirmó él mismo. Los objetivos de la reforma en esa etapa no eran muy ambiciosos, ni las realizaciones numerosas, si esta actuación es una de las más destacadas.

Puede considerarse como positiva, por otro lado, la intención de corregir la dispersión salarial a través del plan de equiparación de salarios para puestos similares, y del aumento de los salarios en los puestos más altos de la Administración, profundamente deteriorados. Su implantación se vio limitada por el contexto global de bajas remuneraciones de los empleados estatales por las restricciones presupuestarias.

Las políticas de reducción del empleo público a través de las renunciaciones voluntarias incentivadas y otras medidas implantadas desde el Ministerio de Economía lograron reducirlo en 1986 y 1987, pero desde un análisis cualitativo los resultados no fueron los deseados. La reducción del empleo público no aumenta la eficiencia de la Administración por sí misma, ya que hay que tener en cuenta otra variable: cuál es el perfil de los funcionarios que abandonan la Administración. Son los que tienen mayor posibilidad de trasladarse al mercado privado, los de mayor formación y capacidad técnica, los que abandonan su puesto público, y esto reduce el gasto en la Administración, pero no ayuda a mejorar su gestión. La política de disminución del empleo público a partir de razones exclusivamente de contención del gasto no son válidas, ya que se basa en varios errores: (a) suponer que el exceso de personal es generalizado y común a todos los organismos

públicos, (b) suponer que los recursos humanos son homogéneos y de fácil sustitución, y (c) suponer que la disminución del número de empleados públicos no afecta la efectividad organizativa ni la calidad de los servicios (Martínez Nogueira, 1989a:43). Por otro lado, la reducción del empleo público lograda hasta finales de 1987, no pudo ser mantenida en 1988, año en que el mismo aumentó, aunque no llegando al nivel de 1985.

No puede concebirse el problema del Estado como uno de exceso de personal, sin percibir que este último está indisolublemente unido y es dependiente de las funciones asignadas al Estado, así como de las tecnologías utilizadas para realizarlas. En presencia de las tecnologías disponibles, muchas funciones se desempeñan con bajo nivel de efectividad por carencia de personal suficiente y/o adecuado (Martínez Nogueira, 1989a:48/49) ⁽⁵¹⁾.

La política de empleo del Estado, asumiendo una tecnología administrativa dada (o mejor, una cierta tasa de cambio de ésta), debe partir de la redefinición de las funciones y procedimientos. Sólo de esta manera podrá saberse el número y las cualificaciones de la gente que se necesita. No debe estimularse la renuncia voluntaria tal como se ha conocido. La autoridad respectiva debe decidir la dotación que permanece y la que no debe continuar, atendiendo a razones de mejor servicio y a las calificaciones personales (previéndose los mecanismos administrativos y judiciales de apelación contra eventuales discriminaciones políticas o de otro tipo) (Kritz y Lindenboim, 1989:16 y 27). De hecho, Argentina tiene casi el número de empleados públicos por cada 100 trabajadores económicamente activos correspondiente al promedio de la Comunidad Europea (Martínez Nogueira, 1989b:18), y el crecimiento promedio anual de la

⁵¹⁾ A una conclusión similar llega el estudio sobre la reforma de Administración Pública durante el gobierno de Thatcher ya mencionado. Los investigadores afirman que aumentar la eficiencia mediante la disminución del empleo público es un diagnóstico incompleto y engañoso, esto resta atención a problemas más difíciles donde se necesitan verdaderas innovaciones en los métodos de gestión pública. La Administración británica tardó en darse cuenta que la política de recortes es sólo una parte de un proceso mucho más amplio y complejo (Metcalf y Richards, 1989:49).

Administración Pública entre 1970 y 1987 fue menor que el crecimiento de la población económicamente activa. Por ello, la crisis de la Administración Pública Argentina no puede explicarse por el crecimiento de la burocracia estatal ni por su tamaño absoluto.

Al no actuarse sobre las funciones y procedimientos, todo intento de disminuir el empleo público no sólo fracasa, sino que puede provocar un deterioro adicional en la calidad del servicio. Dadas las funciones que actualmente tiene el Estado y con la tecnología administrativa que este aplica, falta personal, y -en muchos casos- el que existe no es adecuado a las necesidades. Se puede afirmar que hay personal excedentario en muchos ámbitos de la Administración, pero no existe un exceso generalizado del mismo ⁽⁵²⁾. Para una determinada tecnología, las rutinas y procedimientos administrativos exigen determinada cantidad de mano de obra. Como esas rutinas y procedimientos tienden a aumentar (debido a las características del Estado y a las funciones que realiza), y como existe en la Administración un relativo atraso tecnológico, hace falta mucha gente. La percepción contraria del público -justificada por la multiplicación de trámites que siente innecesarios- se origina también en la comparación con sectores y funciones de producción distintas, de estructura y tecnología menos intensiva en mano de obra (Kritz y Lindenboim, 1989:15).

El problema de la actualización de la tecnología administrativa debe encararse junto con la disminución del empleo público.

La política de renunciadas voluntarias incentivadas económicamente implantada desde principios de 1987 es un ejemplo de un enfoque erróneo, unidimensional, que no ha tenido en cuenta esta sucesión de prioridades. Como consecuencia de esta política se han ido los mejores -o parte de ellos- ⁽⁵³⁾ deteriorando el servicio, ya que las funciones

⁵²⁾ Teniendo en cuenta, además, el elevado absentismo dentro de la Administración Pública (los llamados "ñoquis", ya que estos empleados sólo se presentan en sus puestos el día 28 de cada mes a cobrar, día que coincide con la tradición de comer este plato en los hogares argentinos).

⁵³⁾ Aunque no todo el que solicitaba acogerse a la renuncia voluntaria se marchaba de la Administración, sino que se realizaba una selección de las solicitudes: se presentaron 24.000 solicitudes, se fueron de la Administración 15.500 personas por este sistema, según declaraciones de Jorge Gándara

y la tecnología permanecieron intactas pese a la disminución del número de empleados. De igual forma, aunque agravadas por la arbitrariedad política, operaron las políticas de "prescindibilidad" practicadas durante el gobierno autoritario.

Existe una contradicción entre la política de reforma de la Administración Pública supeditada exclusivamente a la reducción del gasto y el intento de modernizar la función pública, ya que facilitó el éxodo de personal capacitado, generando cuellos de botella importantes en algunas áreas, impidiendo el mejoramiento de los resultados y de la imagen de la Administración. En este sentido, el proyecto del área económica era contradictorio con la visión proveniente de la Secretaría de la Función Pública. Durante el primer gobierno democrático después del período autoritario del "Proceso de Reorganización Nacional" la reforma administrativa quedó truncada, ya que los proyectos de mediano y largo plazo fueron supeditados a las necesidades del corto plazo. Para gestionar el cambio dentro de la Administración era necesario a corto plazo una inversión importante. A largo plazo pueden producirse ahorros, pero -a veces- es necesario "gastar para ahorrar" (Metcalf y Richards, 1989:17).

Pero para explicar el fracaso en la política de reforma administrativa, los condicionantes presupuestarios fueron importantes, ya que se puede pensar que la modernización de la Administración Pública posee pocos resultados visibles para el primer gobierno que la encara, y muchos costos económicos, por lo que el gobierno de

(Subsecretario Técnico de Coordinación Administrativa del Ministerio de Economía, sobre el que recayó la responsabilidad del poner en marcha los decretos 2192 y 2193 dictados en 1986) recogidas en Ámbito Financiero, Buenos Aires, el 13 de abril de 1987. Los datos de La Nación, Buenos Aires, del 2/1/1989 son de 24844 y 14810 respectivamente. Los criterios para la aceptación de la solicitud de acogida a la renuncia voluntaria estaban determinados, según los decretos que lo reglamentaron, por las siguientes condiciones: no encontrarse con licencia sin goce de haberes o por afecciones o lesiones de largo tratamiento, ni estar sometido a proceso penal o sumario administrativo (decreto 2193/86, anexo I). Sin embargo, según el responsable mencionado, la selección sería más restrictiva: "La utilización del régimen (de renuncia voluntaria) será selectiva, para cuidar que continúe en el Estado el personal calificado de las categorías altas" (Clarín, Buenos Aires, 30/11/1986). Según Ricardo Carciofi, Subsecretario de Presupuesto del momento, "en ciertos lugares de la Administración" no se admitieron todas las solicitudes "porque el número de aspirantes resultaron mayores que las metas o posibilidades de reducción" (Carciofi, 1990:73). Este gestor no menciona criterios cualitativos de selección.

la Unión Cívica Radical, apremiado por la crisis económica, la hiperinflación, y la necesidad de articular políticas que le permitieran renovar la presidencia en las elecciones de mayo de 1989, abandonó desde finales de 1986 la mayoría de los proyectos orientados a la reforma de la Administración Pública. Pero sólo la variable económica para explicar el abandono de esta reforma no es suficiente, existen otras razones que hay que tener en consideración:

- Antes de llegar al gobierno, la Unión Cívica Radical tenía la certeza de que era necesario reformar la Administración Pública, que era necesario democratizarla, porque se suponía que la existente era una Administración de los militares. Pero se carecía de un modelo global de Administración Pública deseable y necesaria, al que se pudieran ajustar proyectos concretos. Por ello, las actuaciones planificadas en relación a esta reforma estaban casi todas relacionadas con la democratización (Defensor del Pueblo, participación ciudadana...), reforma necesaria, pero que no incidía en el otro gran objetivo de la reforma de la Administración Pública: mejorar la eficiencia de la gestión.
- Aunque se planificaron, no se implantaron (o se implantaron en pequeña medida) acciones de impacto, actuaciones que permitieran conseguir apoyos internos y externos a corto plazo, y legitimar el proyecto de reforma.
- No se realizó una extensa campaña publicitaria, que extendiera la idea de que la reforma de la Administración era un requisito indispensable para la consolidación de la democracia, lo que podría haber conseguido apoyo social para el proyecto y réditos electorales.
- No existió una coordinación entre la unidad administrativa encargada de la reforma y el equipo económico, por lo que aquélla se encontró sin el apoyo necesario para la implantación de las actuaciones de reforma. Aunque los problemas detectados en la Administración Pública fueron considerados por todo el gabinete gubernamental como "problema público a resolver", las propuestas

de la Secretaría de la Función Pública no llegaron a formar parte de la agenda o programa de actuación del gobierno en su conjunto (los problemas habían sido identificados, pero en la mayoría de los casos no dieron lugar a la acción de los poderes públicos), ya que las soluciones planteadas por el equipo económico fueron diferentes.

- No hubo consenso dentro del gabinete presidencias sobre la forma de abordar la reforma. El equipo económico y el equipo de Función Pública pusieron énfasis en diferentes objetivos prioritarios. Desde la Secretaría de Hacienda se comenzó desde finales de 1986 una política orientada a la disminución del empleo público (como parte del objetivo de disminución del gasto público) incompatible con las políticas que hasta el momento habían sido planificadas en la Secretaría de la Función Pública.

- El traspaso de poderes del primer equipo de Función Pública al segundo (en diciembre de 1986) no fue una continuidad, sino un cambio abrupto. Las reformas exigen más tiempo de lo que duran los ministros y los gobiernos, por ello sólo suelen ser posibles cuando se continúan después del cambio de las personas (Prats y Català, 1984a:446; y 1985:98). Esto no fue así en Argentina.

El primer equipo a cargo de Función Pública orientó sus objetivos de reforma administrativa a la reforma necesaria, pero no tuvo en consideración la reforma posible. Su estrategia no consideró los apoyos con los que contarían dentro del propio gobierno, apoyos que permitirían implantar las actuaciones planificadas. Esto llevó a un cambio del equipo de Función Pública en diciembre de 1986, sucediéndolo otro más afín con la idea de reforma de los responsables del Ministerio de Economía.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

CAPÍTULO IX

CAMBIO POLÍTICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

A.- Perspectiva comparada de las políticas públicas en el régimen autoritario y en el democrático.

1.- Plano del discurso y políticas públicas ejecutadas.

Si consideramos que una organización puede buscar su legitimación en uno de los siguientes tres principios: (a) en la fuente, (b) en los fines perseguidos, o (c) en los métodos utilizados (Laufer y Burlaud, 1989), del análisis del discurso del Proceso de Reorganización Nacional se deduce que este gobierno basó su legitimación en la finalidad de su actuación, tanto en el plano político como en el económico. No existió un intento de justificar los métodos utilizados, ni pudo legitimarse por la fuente de su poder, ya que había llegado al mismo por la fuerza. La crisis de legitimación del gobierno constitucional precedente coadyuvó a que la solución de fuerza adquiriera apoyo, pero un gobierno no se legitima únicamente por la falta de legitimación del gobierno anterior.

En términos económicos, el discurso del gobierno "de facto" se caracterizó por el retorno al mercado, a la libertad de competencia y a una reorganización del aparato productivo basada en el modelo de ventajas comparativas y en la subsidiaridad del Estado. Por otro lado, la reforma económica se presentó como condicionante de la reforma política, ya que el esquema político institucional que el Proceso de Reorganización Nacional procuraba reemplazar estaba ligado estrechamente a la situación económica existente.

Según lo anunciaron, la finalidad del gobierno militar era:

- a) En el plano político: Reestablecimiento del principio del orden y de la autoridad, y consolidación de la estabilidad política del gobierno. Erradicación del terrorismo y de la subversión armada e ideológica (seguridad).**
- b) En el plano económico: Recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina. Eliminar las distorsiones existentes, y las deformaciones estructurales.**

Los conceptos de "orden", "autoridad" y "seguridad" no eran, en este caso, proclamados como métodos de acción para conseguir otros fines, sino como fines que justificaban la presencia de las fuerzas armadas en el poder, debido al "des-orden" existente (orden subvertido).

Los principios de legitimación que utilizó el gobierno militar se relacionan con la función que este régimen atribuía al Estado y con la reforma que se planteó para la Administración Pública: un Estado subsidiario y una reforma de la Administración basada en un discurso normativo y legal-formalista (modelo según el cual la reforma se reduce a la revisión de normas y estructuras de la organización) y en la disminución del número de empleados públicos (con el objetivo de disminuir el gasto público, es decir,

de disminuir el "tamaño del Estado").

Si las políticas públicas efectivamente implantadas concordaran con su declaración de intenciones, las finalidades del gasto público prioritarias en este período serían seguridad y defensa, y las no prioritarias serían salud, cultura y educación, bienestar social, y desarrollo de la economía. En cuanto a la política de empleo público, las jurisdicciones prioritarias serían interior y defensa, y las no prioritarias serían cultura y educación, trabajo, bienestar social y economía (como se resumió en los cuadros VI.2 y VII.1).

En las elecciones de 1983 la legitimidad de la fuente del gobierno a establecer marcaba diferencias con el gobierno autoritario que acababa (origen jurídico constitucional, aplicación de la ley, soberanía popular...), al igual que la legitimidad por la finalidad que se perseguía (reestablecimiento de la democracia y del Estado de derecho...). Pero estos principios de legitimación no marcaban diferencias entre los dos principales partidos políticos que se presentaban: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Por ello, el principio de legitimación que utilizó el partido de Alfonsín, tanto en su campaña electoral como durante el ejercicio del gobierno, fue el de la calidad de los métodos a emplear en la gestión pública (racionalización de las decisiones y de las actuaciones):

a) métodos eficaces: dirección pública. Fijar metas explícitas (racionalización de la acción) y organizar de forma racional los medios para lograrlas (racionalización de los medios utilizados): transparencia administrativa y evaluación y control social de la gestión.

b) métodos humanos: participación de los usuarios (ciudadanos). Garantizar que las finalidades perseguidas sean coherentes con los deseos de la población,

intentando integrar a ésta por diversos medios a las decisiones tomadas, mediante un diálogo constructivo.

Los principios de legitimación que utilizó el gobierno democrático de la UCR se relacionan con el papel que este gobierno atribuía al Estado y con la reforma de la Administración Pública que planificó. Junto a las reiteradas referencias a la necesidad de conseguir el equilibrio fiscal, la contención del déficit y de la inflación, y de estimular el crecimiento, condicionadas por la situación económica del país, se hacen continuas menciones a la redistribución del gasto, a la reorientación de los gastos hacia los sectores sociales menos favorecidos y a la necesidad de garantizar la equidad social (¹). Un Estado intervencionista y redistributivo, a la vez que impulsor del desarrollo económico, y una Administración Pública basada en la moralización de la imagen, la modificación de valores y prácticas, en el mérito y en la formación del funcionariado.

Si las políticas públicas ejecutadas concordaran con el plano del discurso, las finalidades del gasto público prioritarias en el gobierno de la Unión Cívica Radical serían salud, cultura y educación, bienestar social, desarrollo de la economía y administración general. En cambio, defensa no se encontraría entre las finalidades priorizadas. Si se considera el empleo público, las jurisdicciones potenciadas serían Presidencia de la Nación, justicia, economía, cultura y educación, trabajo y bienestar social. Por el contrario, no serían prioritarias interior ni defensa (como se resumió en los cuadros VI.2 y VII.1).

¹) En los discursos analizados, estas dos funciones del Estado (conseguir la recuperación económica y la equidad social) aparecen como simultáneas a lo largo de casi todo el período del gobierno de la Unión Cívica Radical. Es al final de la legislatura (en el mensaje del ministro de economía fechado el 29 de septiembre de 1988: Poder Ejecutivo Nacional, 1989a) cuando se condiciona la función redistributiva del Estado a una previa solución del problema fiscal. Las dos funciones pasan de ser simultáneas a definirse como consecutivas en el tiempo.

De lo anterior, se deduce que hubo un cambio en los principios de legitimación que utilizó cada uno de los gobiernos estudiados, al igual que en las funciones asignadas al Estado y a la Administración Pública.

Pero, ¿las políticas públicas de cada gobierno (medidas a través de la distribución del gasto y del empleo públicos) concuerdan con las esperadas tras estudiar los principios de legitimación utilizados, y los papeles que cada gobierno adjudicó al Estado y a la Administración?.

La investigación nos lleva a afirmar que si se considera la magnitud total del gasto se comprueba que la asociación esperable entre el papel del Estado expresado en el plano del discurso por cada gobierno y la magnitud real de la Administración Pública (medida por el volumen del gasto público en relación al Producto Interior Bruto -PIB-, que es una forma de medir el tamaño del Estado en relación a la magnitud económica del país) no se corrobora, ya que un Estado subsidiario (modelo de Estado en el período del Proceso en el plano del discurso) requiere una relación baja en el binomio 'gasto de la Administración Pública Central (APC)/PIB'; y un Estado distributivo que impulse el desarrollo económico (modelo de Estado para la UCR en el plano del discurso) requiere una relación alta en el binomio 'gasto APC/PIB', y esto no es lo que se deduce del análisis de los datos realizado. Ya que en el período 1976/1983 el gasto medio de la APC ascendió al 12,8 % del PIB, y en la etapa 1984/1989 fue del 13,25% del PIB, cifras casi similares. Con respecto al empleo público, el gobierno "de facto" mantuvo una media de 58 habitantes por cada cargo público, 22 personas económicamente activas por cada cargo público y 14 asalariados por cada cargo público; y el gobierno democrático 60, 22 y 14 respectivamente. Estas cifras tampoco presentan grandes diferencias entre un gobierno y el otro, y esto no se corresponde con los modelos de Estado de cada uno de ellos.

Por lo anterior, se puede concluir que las magnitudes totales del gasto y del empleo no se relacionan con las intenciones políticas del gobierno, ya que en ellas influye la coyuntura económica. Pero si se considera la distribución del gasto y del empleo por funciones con respecto al total, se observa que los gobiernos estudiados se diferencian por la importancia otorgada a cada una de las áreas de actuación estatal (política, social y económica).

De esta forma, analizados los datos del gasto y del empleo públicos de la Administración Pública Central en su distribución por áreas de actuación estatal, se llega a la conclusión que existió una articulación entre las políticas públicas y los proyectos económicos, políticos y sociales que se intentaron desarrollar desde el Estado. Por ello, la hipótesis de que los diferentes gobiernos implantan sus objetivos a través de sus políticas del gasto y del empleo públicos se corrobora, ya que la preeminencia de diferentes finalidades del gasto y del empleo está vinculada con el papel asignado al Estado.

O sea, sin variar la relación entre el gasto de la Administración Pública Central y el Producto Interno Bruto, ni el gasto a precios constantes debido al cambio de régimen, se ha modificado la distribución cualitativa del gasto, existiendo un peso mayor del gasto en el área social (cultura y educación, bienestar social, salud y ciencia y técnica) y menor en el área política (sobre todo seguridad y defensa) durante el gobierno democrático respecto al gobierno autoritario, lo que se encuentra en concordancia con el papel que cada gobierno asignó al Estado y a la Administración Pública.

Por otro lado, el empleo público en la APC aumenta ligeramente en el período de la UCR, pero si no consideramos el área social (sobre todo salud y educación), el empleo disminuye, ya que el empleo en todas las demás áreas dependientes del gobierno nacional disminuye o permanece estable. El crecimiento del empleo en estas dos

jurisdicciones mencionadas está asociado a un mayor esfuerzo del Estado en la prestación de servicios a la comunidad en áreas fundamentales como la salud pública y la educación. La redefinición de las funciones estatales durante el gobierno democrático modificó la composición del empleo público ⁽²⁾.

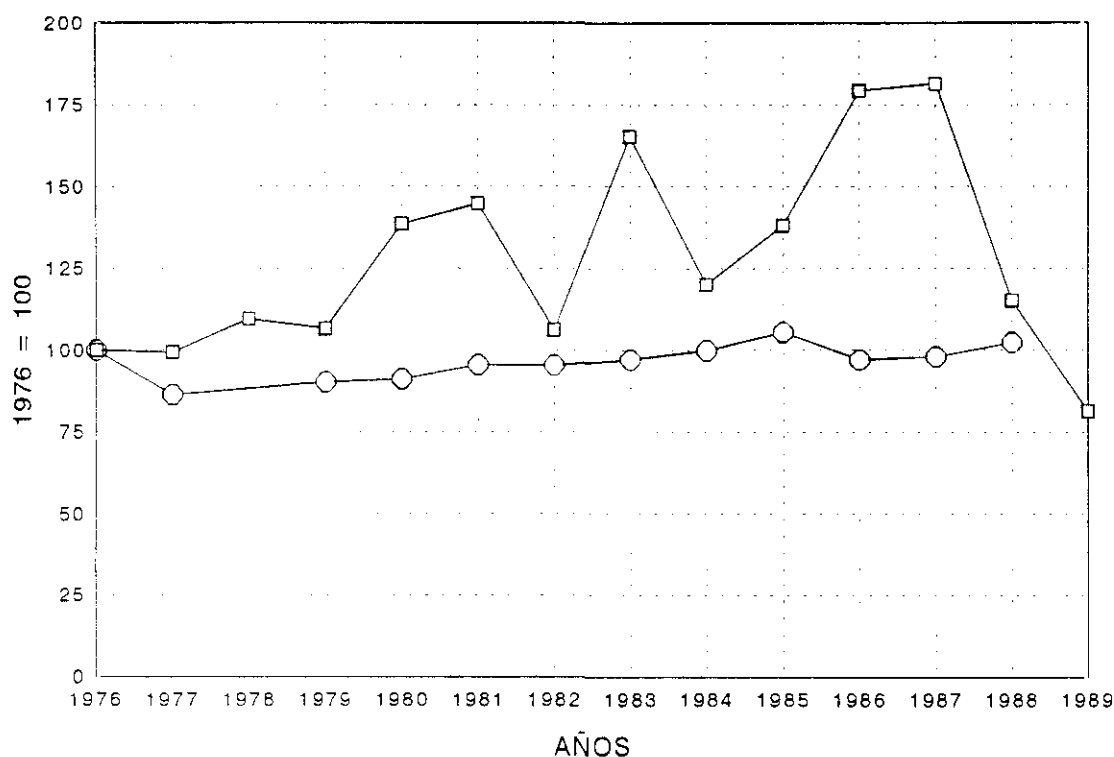
Los dos gobiernos se preocuparon por solucionar el problema fiscal y por conseguir el crecimiento económico del país, pero el gobierno de la UCR quiso compatibilizar el crecimiento con la equidad.

El discurso político-económico del gobierno autoritario correspondió al discurso neoliberal: el crecimiento económico es el principal problema a abordar, es la principal función del Estado. A pesar de esto, en el período del Proceso de Reorganización Nacional existió una brecha entre discurso y realidad, ya que se expandieron el gasto y el empleo públicos. El proyecto de Estado fue contradictorio con los resultados obtenidos (gráfico IX.1).

El discurso de la UCR, por el contrario, corresponde a un discurso no neoliberal: el crecimiento debe ser simultáneo a la equidad. El crecimiento fue difícil (el Producto Interior Bruto disminuyó entre 1983 y 1989), pero la UCR mantuvo su preocupación por las áreas sociales (reflejada en la magnitud relativa del gasto y del empleo públicos en esas áreas).

²⁾ La variación en la importancia relativa del gasto y del empleo públicos en el área social, aumentando con respecto a las magnitudes del área política (o funciones de soberanía) es una tendencia también observada en diversos países europeos (Carrillo, 1991:51).

GRÁFICO IX.1
GASTO Y EMPLEO TOTAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (siendo 1976 = 100).



El tipo y la amplitud de los programas públicos encarados en cada período se relacionan, en alguna medida -como ya se afirmó- con las intenciones declaradas en el discurso, pero no totalmente. En el ámbito del gasto público, las finalidades bienestar social y cultura y educación tienen períodos de crecimiento durante el gobierno autoritario, y las finalidades salud, cultura y educación y desarrollo de la economía tienen períodos de descenso durante el gobierno democrático, lo que se contradice con la declaración de intenciones. Los apuntados son algunos de los ejemplos en los que las

prioridades políticas no explican por sí solas el comportamiento del gasto público ⁽³⁾. Ejemplos de incongruencia entre las prioridades políticas y las políticas públicas realmente ejecutadas se encuentran también en el análisis de la distribución del empleo público por áreas de actuación estatal: durante el gobierno militar la dotación de personal en el Ministerio de Cultura y Educación asciende desde 1981, y durante el gobierno de la UCR desciende el empleo en la Presidencia de la Nación, en el Ministerio de Economía y en el de Trabajo ⁽⁴⁾.

Por ello, para explicar las políticas públicas ejecutadas es necesario considerar otra u otras variables, por lo que en esta investigación se abordó el análisis de las políticas públicas reflexionando sobre su relación con la situación económica del país.

2.- Políticas públicas y situación económica.

En los estudios de Ciencia Política y de Ciencia de la Administración que relacionan (a) el cambio desde un régimen autoritario que le asigne al Estado un papel subsidiario, a un régimen democrático que le asigne al Estado un papel distributivo, intervencionista e impulsor del desarrollo en un contexto de recesión económica, con (b) las variaciones en las políticas públicas implantadas en un gobierno y en otro, se llegan a diversas conclusiones.

Existe una opinión generalizada de que una mayor disponibilidad de recursos (económicos y humanos) permitiría que el Estado absorbiera las demandas de los actores sociales significativos y encarara un conjunto más diversificado de actividades. Pero ¿qué sucede con la actuación de un gobierno posterior a un período autoritario neoliberal, con un proyecto económico y social diferente, pero en un contexto económico desfavorable?

³⁾ La descripción detallada del gasto público se desarrolla en el capítulo VI, y un resumen se presenta en el cuadro VI.3.

⁴⁾ Un análisis detallado de la evolución del empleo público se desarrolla en el capítulo VII.

En el caso estudiado, el análisis de las políticas del gasto y del empleo de la Administración Pública Central (por finalidad, en relación al total y en proporción del Producto Interior Bruto en el caso del gasto, y en proporción a la población total, a la población económicamente activa y a la población asalariada en el caso del empleo), nos lleva a la conclusión de que a pesar de la crisis económica, la alta inflación y la presión de los acreedores externos, el gobierno democrático de Alfonsín abordó unas políticas públicas diferentes a las asumidas por el gobierno anterior.

El gasto y el empleo totales presentan una ruptura en su tendencia histórica de crecimiento, determinada por la situación económica del país. Pero las políticas públicas implantadas llevaron a una diferenciación en la distribución del gasto público y del empleo público por áreas de actuación estatal. La situación económica no impidió una dedicación mayor a las políticas sociales durante el gobierno democrático que se declaraba a favor de una mayor distribución de los ingresos estatales (gráficos IX.2 y IX.3).

Por ello, esta investigación se encuadra en la hipótesis que se llamó "posibilista", que afirma que a pesar del contexto económico recesivo, un gobierno democrático que le asigna al Estado un papel distributivo, intervencionista e impulsor del desarrollo, posee un margen de maniobra para decidir las políticas públicas a realizar. Es posible un uso alternativo de los recursos, en función del papel que se le asigne al Estado y a la Administración Pública. La situación económica del país (crisis fiscal, endeudamiento y déficit público) influye en las políticas públicas que un gobierno puede implantar, pero - también- es necesario tomar en consideración otras variables para comprender las políticas públicas que se llevan a cabo.

Por tanto, además de las variables mencionadas (prioridades políticas y situación económica del país) a lo largo de esta investigación se han aislado otras variables que influyen en la distribución funcional del gasto y del empleo públicos en mayor o menor

grado. Estas pueden ser agrupadas en variables político-burocráticas y variables económicas:

1.- Variables político-burocráticas:

- a) **Prioridades políticas.**
- b) **Transferencias de competencias a provincias y municipios.**
- c) **Estrategias del gobierno frente a presiones, actuaciones, etc. de diversos actores políticos y sociales.**
- d) **Complejidad del aparato público producida a partir de la diferenciación y ampliación de funciones estatales.**
- e) **Resistencias intra-burocráticas a la hora de implantar políticas públicas.**

2.- Variables económicas:

- a) **Situación económica del país.**
- b) **Inercia de las actividades realizadas (presupuestos incrementalistas).**
- c) **Actuaciones públicas ya comprometidas.**
- d) **Compromisos internacionales (deuda pública).**
- e) **Transferencias económicas a provincias.**

GRÁFICO IX.2

GASTO Y EMPLEO EN EL ÁREA SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (en porcentaje del total).

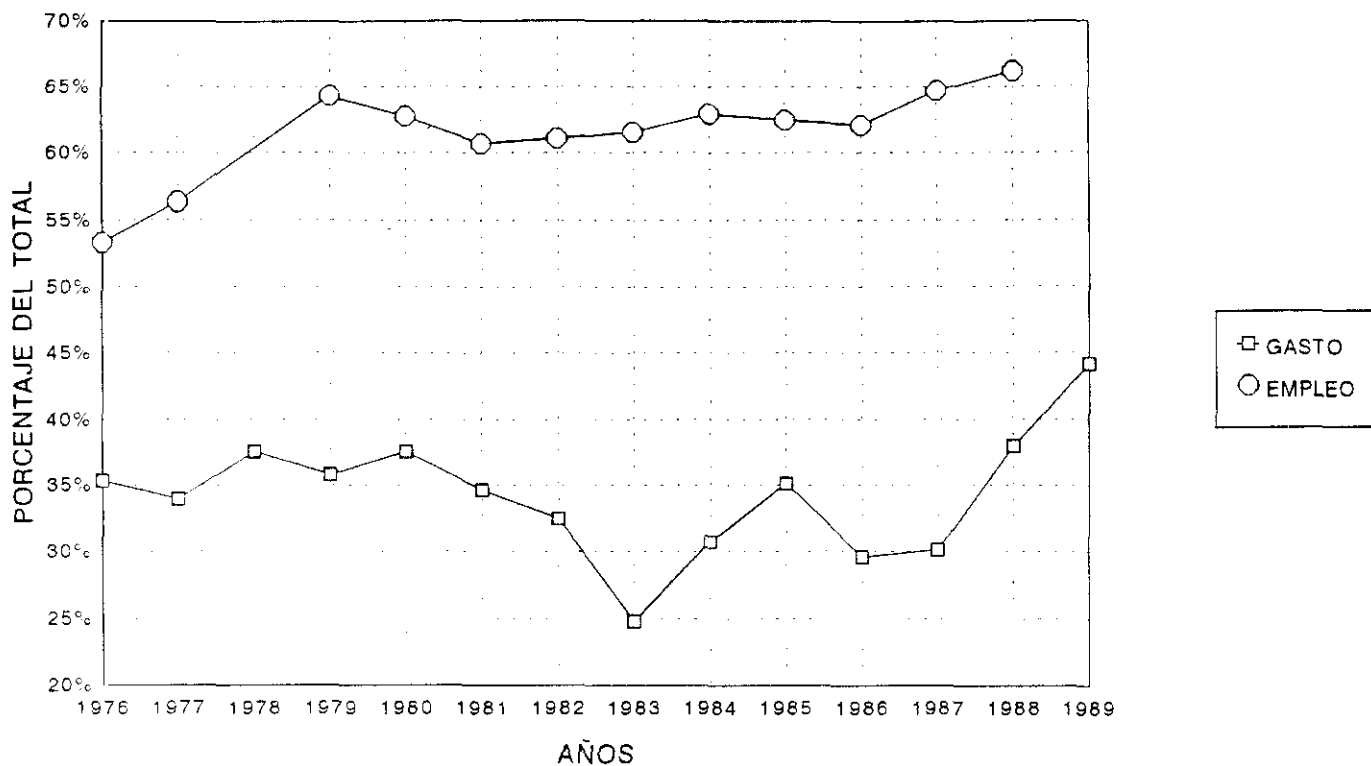
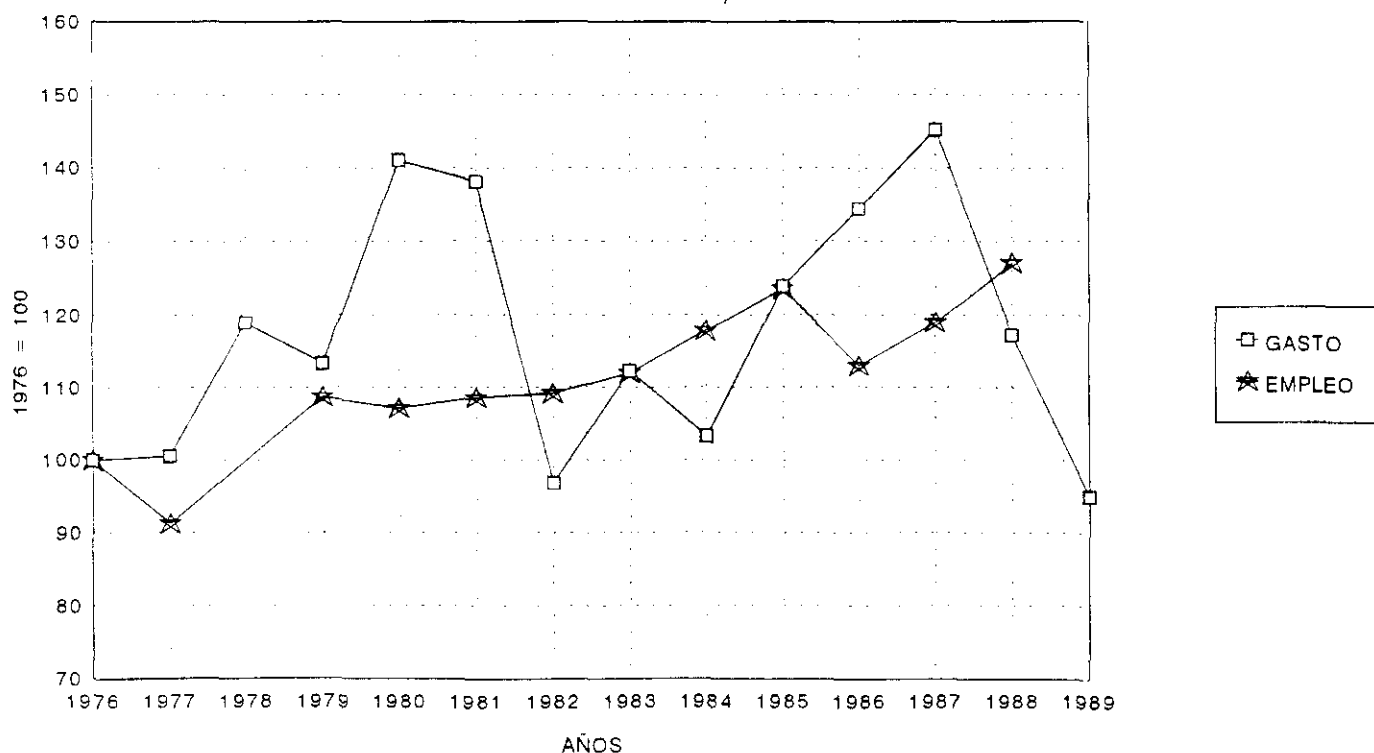


GRÁFICO IX.3

GASTO Y EMPLEO EN EL ÁREA SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (siendo 1976 = 100).



B.- Evaluación de los cambios de políticas públicas en el marco de la consolidación democrática en Argentina.

El proceso de democratización en Argentina planteó una disyuntiva compleja. Por un lado, los problemas derivados del atraso y del subdesarrollo y las demandas sociales acumuladas y postergadas requerían la implantación de reformas estructurales, y la expansión del Estado del bienestar y del gasto social. Por otro lado, el alto endeudamiento externo y las negociaciones con los organismos internacionales imponían políticas económicas recesivas, orientadas hacia el aumento de excedentes externos.

Una de las conclusiones a las que llega esta investigación es que los problemas que enfrentan las recientes transiciones de América Latina, si es que el caso de Argentina puede ser generalizable, no pueden reducirse a cuestiones económicas, aunque estas cuestiones, principalmente la abultada deuda externa, pueden ser un gran obstáculo para el desarrollo sostenido del país.

La transición hacia la democracia en Argentina, cuyo punto de arranque puede situarse en la derrota militar en el conflicto de las Malvinas, se desarrolló con dos dificultades adicionales a las que caracterizan a toda apertura democrática: la ausencia de un acuerdo o pacto con el régimen militar saliente en torno de la modalidad de la transición, y entre los propios actores sociales y políticos que serían los principales protagonistas del proceso democratizador.

Las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el régimen militar eran de tal magnitud, y la retirada de los militares del gobierno fue tan apresurada, que las posibilidades de una salida pactada se vieron restringidas a los formalismos del traspaso institucional. Por otro lado, la denuncia del candidato presidencial del radicalismo, Raúl Alfonsín, acerca de la presunta existencia de un pacto militar-sindical que condicionaría la transición, apareció como un obstáculo para cualquier intento de

comenzar la apertura con un pacto o concertación social.

Para la UCR, las posibilidades de un desarrollo económico que brindara un mayor bienestar a la población trabajadora y de menores recursos eran vistas como el resultado lógico que se daría a partir del funcionamiento de las instituciones democráticas, más allá de que también se hacían explícitos objetivos de carácter social y económico de corto y mediano plazo. Para alcanzar esto, las corporaciones (sindicatos, grupos económicos, Iglesia, fuerzas armadas) eran vistas como el obstáculo principal.

De acuerdo con lo anterior, el radicalismo se proponía modificar desde el Estado el funcionamiento de los grupos corporativos para quitarles poder de presión sobre el gobierno. La primera batalla fue contra el sindicalismo, pretendiendo un reordenamiento democrático en el mundo gremial. El fracaso de este proyecto demostró que en Argentina, donde es muy extensa la capacidad de acción de las organizaciones sindicales, las posibilidades de un partido político (que no es el mayoritario en los sindicatos) de modificar el funcionamiento institucional a partir de la acción legislativa son escasas sin un impulso paralelo desde las bases sindicales.

Esta actitud gubernamental hacia el actor sindical se vio también reflejada en los diversos intentos de concertación social. A las dificultades que debía enfrentar un gobierno donde no cabía la participación sindical, se sumaban las diferentes visiones sobre el alcance de un proceso concertador por parte de los diversos actores involucrados. Mientras que los sindicatos proponían la discusión y el acuerdo sobre una amplia gama de cuestiones económicas, sociales y políticas, en el momento de sentarse a la mesa de negociaciones se limitaban a reclamar casi exclusivamente cuestiones salariales, las que si no eran aceptadas terminaban, casi siempre, en la ruptura del diálogo. Por su parte, los intentos del gobierno para llegar a un consenso con los sindicatos se limitaban a procurar su apoyo a medidas económicas que ya habían sido implantadas o que ya estaban decididas. De esta forma, las posibilidades de acuerdo entre el gobierno y los actores sociales se vieron frustradas varias veces como consecuencia de las distintas percepciones y estrategias de los actores involucrados.

También hay que destacar que no sólo no fue posible llegar a acuerdos globales sobre las políticas económicas y sociales, sino que tampoco existieron acuerdos sobre cuestiones más puntuales. El fracaso en el establecimiento de compromisos o acuerdos contribuía a aumentar la inestabilidad creada por la crisis económica.

Aunque la política económica nunca fue compartida por los dirigentes sindicales, el gobierno siguió adelante con ella. Se pensaba que la racionalidad de las propuestas y la firmeza con que se las defendía podría lograr un cambio en los comportamientos y, así, sentar las bases de futuros acuerdos. El ajuste heterodoxo que pretendía el gobierno radical se vio, en cierta manera, obstruido por la política confrontacionista de la CGT.

La iniciativa política y económica durante los años de Alfonsín estuvo casi exclusivamente en manos del gobierno. La cúpula sindical, aún cuando estaba en contra de casi todas las medidas que en el campo económico y social emprendía el gobierno, no logró articular estrategias de resistencia que resultaran victoriosas. Su debilitamiento, heredado de los años del Proceso de Reorganización Nacional, fue un elemento importante para las limitaciones de su acción. A la vez que intentaron oponerse mediante medidas de fuerza contra las políticas estatales, orientaron sus acciones hacia su propia legalización y reconstitución institucional. Esta se vio expresada en la demanda constante de la vigencia de la legislación laboral que había sido abolida en los años del autoritarismo (negociación colectiva, contratos de trabajo, reglamentación de las asociaciones profesionales, derecho de huelga). Esta orientación tan centrada en su legalización y recomposición institucional contribuyó a alejar a los sindicatos del resto de la problemática social y política. El aumento de trabajadores en el sector informal urbano, el crecimiento de la pobreza y de las necesidades básicas insatisfechas no fueron asimilados por el sindicalismo. Casi toda su actividad se orientaba a conseguir del Estado mayores salarios y el mantenimiento de las fuentes de empleo. Además, la estrategia sindical de convertirse en el centro de la oposición política al gobierno Radical, llevó a la CGT a ocupar un papel "reclamacionista", que no pudo traducirse en una acción política coherente, más propia de un partido político.

El gobierno de la UCR se mantuvo firme durante gran parte de su gestión en su objetivo de conseguir cambios en las pautas de acción de los principales actores sociales como requisito previo para cualquier planificación concertada de las políticas económicas y sociales. Ello generó las resistencias ya mencionadas.

Recién cuando el gobierno se propuso restaurar la legislación laboral más elemental -convenios colectivos, asociaciones profesionales, obras sociales- pudo comenzar a desarrollar sus relaciones con el sindicalismo. Pero ya era tarde. El "problema sindical" había dejado de ser el centro de las preocupaciones del gobierno, dedicado entonces a controlar la economía hasta las elecciones y en frenar los constantes avances de las fuerzas armadas sobre la legalidad institucional (Gaudio y Thompson, 1990:243/245).

La situación económica desfavorable, el poder sindical, la presión militar y los problemas para realizar una profunda reforma de la Administración Pública, fueron algunos de los obstáculos del gobierno de Alfonsín para abordar políticas públicas que apoyaran el proceso de consolidación democrática.

Se afirmó con anterioridad que la UCR se legitimó por la fuente de su poder (origen jurídico constitucional y aplicación de la ley) y por sus fines (reestablecimiento de la democracia y del Estado del derecho) para diferenciarse del gobierno autoritario que le precedió, y que el principio de legitimación que utilizó en la campaña electoral de 1983 y durante todo su mandato para diferenciarse del principal partido de la oposición fue la calidad de los métodos a emplear en la gestión del gobierno. Pero transcurridos los primeros años de su mandato no había conseguido alcanzar de forma visible los resultados que le permitiera legitimarse por su eficacia: crecimiento económico, control de la inflación, control de los militares, mejora de la situación social de los más

desfavorecidos... ⁽⁵⁾, aunque no se cuestionan sus éxitos en la restauración de las libertades públicas, los derechos humanos y las instituciones democráticas.

La capacidad del gobierno para formular e implantar determinada política depende también de su legitimidad y de la credibilidad de sus decisiones. Legitimidad y credibilidad que a su vez dependen -en alguna medida- del éxito de las políticas del gobierno a lo largo del tiempo. Es un proceso dinámico de interrelación entre legitimidad y eficacia, en el cual la legitimidad condiciona la eficacia y al mismo tiempo depende de ella. La legitimidad basada en la fuente del poder, en los medios a utilizar y en los fines establecidos, pasado cierto tiempo de ejercicio del poder requiere para mantenerse de la existencia de resultados. La legitimidad se apoya -de esta forma- en la eficacia de la gestión. Si se presentan discrepancias entre expectativas y resultados surge el descontento, lo que debilita la legitimidad del gobierno ⁽⁶⁾.

El gobierno de la Unión Cívica Radical articuló los medios para hacer concordar sus políticas públicas con sus objetivos (mejora de la distribución de la riqueza, desarrollo de la economía...), variando la distribución del gasto y del empleo públicos para otorgar prioridad a determinadas áreas de actuación estatal. Pero esos cambios no dieron los resultados necesarios para satisfacer las expectativas de la ciudadanía, por lo que el gobierno no logró legitimarse por su eficacia ⁽⁷⁾. Esto se reflejó en los resultados

⁵⁾ Para datos de la evolución de la situación social en los años estudiados, ver tablas 1, 2 y 3 del Anexo VII (sobre desempleo urbano, remuneraciones medias y salario mínimo, distribución del ingreso de las familias y magnitud de la pobreza). La evolución de la inflación se recoge en la tabla 1 del Anexo III, y la evolución del Producto Interior Bruto en la tabla VI.1 y el gráfico VI.1.

⁶⁾ La interrelación entre eficacia y legitimidad se aborda en: Linz, 1987:36/52. Para este autor, "eficacia" es la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se encuentra todo sistema político; y "efectividad" es la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado (pp. 46 y 49).

⁷⁾ La eficacia de las políticas no se analiza en esta tesis, ya que la misma no puede medirse a través de la distribución funcional del gasto y del empleo públicos.

de las elecciones de 1987 y 1989, adversos para el partido en el gobierno ⁽⁸⁾.

Una de las causas de la derrota electoral de 1989 fue la dificultad del gobierno de la UCR para solucionar los problemas socio-económicos del país (continuaron la crisis económica y de la deuda, el estancamiento y la inflación, y el deterioro de los ingresos), a pesar de las expectativas creadas.

C.- La reforma de la Administración Pública: una asignatura pendiente.

La reforma de la Administración Pública fue descrita por los primeros responsables de la Secretaría de la Función Pública como una necesidad, ya que se consideraba un elemento fundamental para la consolidación de la democracia, a la vez que se asumía como una oportunidad de intervención, debido a que esta reforma sólo podría llevarse a cabo de modo eficaz en un sistema democrático.

El problema existente en la Administración Pública había sido identificado con anterioridad al diseño del programa de gobierno, ya que aquél se incluía en la Plataforma Electoral de la UCR para las elecciones de 1983, pero faltó una definición precisa del mismo y una medida de la demanda social existente para la reforma, para saber con qué apoyos externos se contaría. Se presuponía que la Administración existente era una "Administración de los militares", como un supuesto ideológico, pero no hubo un análisis cuantitativo y cualitativo de los efectivos con los que se contaba, ni de las características positivas y negativas de la situación real. Por ello el proyecto se centró en la "democratización", sin incidir en el aumento de la eficiencia. Esto explica parte del fracaso de la reforma, ya que paralelamente a las intenciones de un gobierno que pretende instaurar un nuevo régimen político existe un marco institucional y cultural que

⁸⁾ El gobierno militar, que basó su legitimidad sobre todo en los fines establecidos, consiguió legitimarse por los resultados alcanzados durante los primeros años de su gestión (acabó con la subversión y se observó un crecimiento económico). Pero en 1981 comenzó la crisis económica, y al año siguiente fracasó militarmente en la guerra de las Malvinas. Disminuyó la eficacia de sus políticas y comenzó la crisis de la dictadura.

condiciona la capacidad de la Administración Pública para implantar sus políticas transformadoras. Cuando se pasa de las bases programáticas de una reforma a sus instrumentos y proyectos, el conocimiento de estas restricciones se convierte en un dato imprescindible para las estrategias a diseñar. Más allá del ánimo colaboracionista o conspirativo de cada uno de los funcionarios, además de los sesgos adquiridos en el proceso de socialización burocrática, existe una trama institucional hecha de jerarquías, reglamentaciones, trámites y prácticas fuertemente arraigadas, que dificultan la realización de proyectos innovadores, o -al menos- la retardan (Oszlak, 1991a:17-22). Además, los políticos y gestores del nuevo gobierno habían tenido un escaso contacto con la gestión pública, y esto es también un impedimento para la gestión eficaz.

Se estableció como objetivo general aumentar la democratización de la Administración, incorporar nuevos valores en la cultura administrativa tradicional, racionalizar la gestión de los recursos humanos, potenciar la profesionalización de los funcionarios, organizar la carrera administrativa con base en el mérito y en la capacidad, mejorar la imagen de la Administración Pública y la comunicación entre el Estado y los ciudadanos, dar publicidad de los actos públicos y permitir la participación de los ciudadanos y de los empleados públicos en la reforma.

Estas prioridades de actuación se correspondían con los objetivos y preocupaciones reflejados en el proceso de reforma administrativa en otros países del mundo más desarrollado, distanciándose del modelo ortodoxo de reforma: una nueva concepción de la reforma en contraposición a la Gran Reforma, con actuaciones a corto plazo con objetivos a largo plazo (Bañón, 1992:20; Metcalfe y Richards, 1989:26/27), apoyada en nuevos valores y pautas de comportamiento, en la comunicación con los ciudadanos (MAP, 1990a:11-21; MAP, 1991c:12-14; OCDE, 1988:5/6,243,251/252) que deben ser tratados como clientes (Martín Acebes, 1992b:31), en la dignificación de la figura del empleado público (MAP, 1991a:16/17), en el desarrollo de los directivos (Serrano Beltrán, 1991:20/21; MAP, 1990a:139; MAP, 1991d:11) y en conseguir apoyos

internos para alcanzar reformas duraderas (Metcalf y Richards, 1989:27) ⁹⁾. Y, además, respondían a las necesidades de reforma administrativa de un país que comenzaba un proceso de democratización.

1.- La estrategia de la reforma.

Algunos asuntos públicos pueden definirse como estratégicos, mientras otros son operativos. (a) Un asunto es "estratégico" cuando las consecuencias de las decisiones tomadas son relativamente irreversibles. Por ejemplo decidir sobre si EE.UU. debe mandar tropas a Haití o si la Administración Pública debe ser reformada son asuntos estratégicos porque las consecuencias de estas actuaciones no pueden ser revertidas en muchos años. (b) Un asunto es "operativo" cuando las consecuencias de las decisiones tomadas son relativamente reversibles, cuando no están implicados riesgos o incertidumbres de asuntos de alto nivel (Dunn, 1981:103).

La modernización de la Administración Pública en Argentina fue considerada un asunto estratégico, ya que se pensó que la misma sustentaría la estabilidad y la permanencia del gobierno democrático, que cambiaría la cultura intraorganizativa y mejoraría la imagen de la Administración dentro y fuera de la misma. Si esos objetivos se cumplían, el proceso difícilmente podría ser revertido.

2.- Resistencias al cambio.

Una de las características que explica el fracaso de la reforma de la Administración Pública planificada es que no se establecieron prioridades a la hora de

⁹⁾ Descripciones de los procesos de modernización de las administraciones públicas de diversos países europeos, se encuentran en: Jens Hesse, 1993; Jones, 1993; MAP, 1991b:25/33 y 37/62; Richards, 1993; Rosenthal y Roborgh, 1993; Subirats, 1992:13/14; además de en las publicaciones ya mencionadas.

abordarla, o -más bien- que el primer equipo de Función Pública estableció unas prioridades que fueron dejadas en un segundo plano por el equipo responsable de Economía. Las actuaciones emprendidas desde 1984 cambiaron de rumbo a finales de 1986, cuando la dirección de la reforma de la Administración Pública pasó a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, subordinando los objetivos antes establecidos a la necesidad de contener el gasto público y la inflación, en el marco de la renegociación de la deuda externa con los organismos internacionales. En la planificación de las nuevas medidas adoptadas (modificación de salarios, congelamiento de vacantes e incentivos económicos a las renunciaciones voluntarias) la Secretaría de la Función Pública no intervino. Por ello se creó un conflicto de poderes, renunciando en diciembre de 1986 los máximos responsables de esta Secretaría. Desde entonces las políticas orientadas a la reforma administrativa se supeditaron a la política de contención del gasto centralizada desde la Secretaría de Hacienda (¹⁰).

Es decir, la política de reforma de la Administración Pública emprendida en Argentina por la Unión Cívica Radical para adecuarla al nuevo proyecto político y social democrático, se articuló a través de dos estrategias consecutivas que representaron diferentes objetivos y énfasis. Estas estrategias diferenciadas se correspondieron con la gestión de dos equipos distintos a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

El primer equipo enfatizó las actuaciones que reforzaran los mecanismos y pautas culturales democratizadores, además de plantearse la mejora de la gestión de la Administración. Por el contrario, el segundo equipo de Función Pública enfatizó el problema del exceso del gasto y del empleo públicos, orientando sus principales políticas a la necesidad de reducirlos.

Se analizaron alternativas de acción para la modernización de la Administración Pública, pero no se valoró el costo de realizar la política de modernización de la

¹⁰) La relación entre los planificadores de políticas públicas y los responsables del presupuesto es extensamente tratada en: Caiden y Wildavsky, 1980.

Administración Pública en un momento en que el equipo económico tenía otras prioridades para el gasto público. Los objetivos entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública no eran incompatibles o contradictorios, sino que eran compatibles, pero competitivos, al ser los recursos escasos. El equipo de gobierno tenía que seleccionar los proyectos políticos a implantar, o al menos establecer una jerarquía de prioridades. Este dilema es intrínseco a una situación de recortes del gasto público, pero nunca está ausente de las administraciones públicas.

Como se apuntó, en relación a la Administración Pública se establecieron unos objetivos generales, pero a la hora de establecer los objetivos específicos se optó más por una declaración de intenciones que por diseñar unos objetivos estructurados. De hecho, tres de los cuatro proyectos que se anunciaron no se plasmaron en actuaciones estructuradas, sino que se quedaron en proyectos poco especificados, vagorosos, que no definían bien a dónde querían llegar. Por otro lado, no se efectuó una priorización de cada una de las actuaciones a emprender, ni un análisis de los apoyos intragubernamentales para los mismos y de las restricciones económicas.

La falta de identificación de las posibles dificultades que surgirían en el proceso de implantación fue una de las causas que impidieron una ejecución eficaz de la reforma.

Los asuntos públicos definidos como "problemas" son interdependientes, subjetivos y artificiales (Dunn, 1981:99/100). Una de las principales dificultades con que se enfrentó el programa de reforma de la Administración Pública que diseñó el gobierno de Alfonsín es que los problemas de la Administración se abordaron de forma independiente de otros problemas que afectaban al país, y se minusvaloró la dimensión dinámica de los mismos.

Al querer reformar la Administración Pública sin considerar que ésta es una parte de un sistema, surgió una contradicción entre la política de reforma de la Administración Pública supeditada a la reducción del gasto y la que intentaba modernizar la función pública, ya que -para disminuir el gasto- se facilitó el éxodo del

personal más capacitado, impidiendo el mejoramiento de los resultados y de la imagen de la Administración.

Además, la falta de la dimensión dinámica en la definición del problema, llevó a que se quisiera resolver el mismo de una forma concreta, y al no poder ejecutarse de la forma planificada, no se tuvieran soluciones alternativas, ni se buscaran.

En relación a lo anterior, Hogwood y Gunn (1991:159/164) exponen una lista de preguntas que pueden ser revisadas periódicamente por los responsables de organizaciones o programas:

1. ¿Dónde nos encontramos?.
2. ¿Dónde se quiere estar?.
3. ¿Qué es lo que nos frena?.
4. ¿Qué se necesita de otras unidades organizativas públicas?.
5. ¿Qué se requiere de quién en la propia unidad organizativa?.
6. ¿Cómo nos estamos manejando con los objetivos múltiples?.
7. ¿Qué se consideraría un "éxito"?.
8. ¿El cumplimiento de objetivos debe ser cuantificado?.
9. ¿En qué condiciones el éxito dependerá de las variables contingentes?.
10. ¿Qué se hará si no se alcanzan los objetivos?.

Pocas, o ninguna de estas preguntas fueron abordadas por los responsables de la reforma de la Administración Pública.

3.- Implantación e impacto.

Desde un enfoque estructural, cabría destacar que se creó la Secretaría de la Función Pública (en substitución de la anterior Subsecretaría del mismo nombre),

dependiente de la Presidencia de la Nación. Se otorga, de esta forma, mayor jerarquía a los asuntos relacionados con la Administración Pública que en el gobierno anterior. Posteriormente, en la segunda etapa de la reforma, se crea primero la Comisión de Reforma Administrativa, constituida por representantes de la Presidencia de la Nación, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y -después- el Comité Político de Racionalización Administrativa, con representantes de la Presidencia de la Nación y del Ministerio de Economía (las funciones de cada uno de estos organismos ya ha sido detallada en el capítulo VIII).

Según el enfoque de la conducta hay un límite en lo que se puede conseguir manipulando estructuras y procedimientos. Si se quiere implantar una política deben considerarse también la conducta y las actitudes humanas. El enfoque de la conducta se basa en el reconocimiento de que con frecuencia existen resistencias al cambio. De hecho, las alternativas no suelen ser tan sencillas como aceptación o resistencia, ya que hay una variedad amplia de reacciones posibles, desde la aceptación activa, aceptación pasiva, indiferencia, resistencia pasiva y resistencia activa.

Los efectos organizativos al implantar una nueva política o al modificar una ya existente pueden no ser aceptados, sobre todo si se intenta aumentar la organización, burocratizar la estructura, hacerla más impersonal, reducir personal, recortar la autonomía de la organización, etc. Cuando experiencias previas de cambio no han tenido éxito, las resistencias a la nueva política son mayores. Por último, quienes están implicados en la implantación de la política o quienes son objeto de la misma pueden sentir que están siendo empujados al cambio con demasiada prisa, porque la etapa de transición sea muy corta o porque no se los ha consultado. La reacción será tratar de ralentizar el proceso por cualquier medio.

Si los síntomas y las causas de las resistencias se comprenden, el tratamiento prescrito por el enfoque de la conducta es obvio y simple en teoría, pero suele ser complicado de llevar a cabo en la práctica. Para evitar o minimizar la resistencia debe

informarse con detalle sobre los cambios propuestos en una fase temprana de la elaboración del proyecto, incluyendo las razones, objetivos y medios previstos. Tiene que haber consultas con todas las partes afectadas (dentro y fuera de la organización), y una elaboración participativa del proyecto, cuando sea posible. Se recomienda la franqueza sobre los problemas y peligros, como forma de persuasión y "conversión" de los líderes informales y grupos influyentes.

El objetivo, de acuerdo con este enfoque, es crear una atmósfera de confianza, mostrando el interés de los gestores por el interés y las preocupaciones de las personas (sobre pérdida de empleo, inseguridad personal, etc.), creándose un clima que permita a las personas expresar sus dudas, que generalmente son las que soportan las razones de la resistencia. Debe aclararse que el cambio no se realizará con prisas, que habrá recursos suficientes, que los efectos del cambio serán revisados y que existe flexibilidad para el plan previsto.

El I Curso de Administradores Gubernamentales fue publicitado por radio y en la revista que publicaba el propio INAP. En esta propaganda se relacionaba el Curso con la consolidación de la naciente democracia. El objetivo era reclutar candidatos tanto de dentro como de fuera de la Administración, comunicar el proyecto a la sociedad y conseguir apoyos externos para el mismo. Pero la campaña de difusión de la reforma se centró en el Curso de directivos, sin mencionar otras dimensiones del proyecto, por lo que la imagen que tuvo la sociedad sobre el mismo fue parcial. Una campaña publicitaria que extendiera la idea de que la reforma de la Administración en general era un requisito indispensable para la consolidación de la democracia, podría haber conseguido también apoyo social para el proyecto y mejoras en los resultados de las elecciones de 1989.

Por otro lado, el proyecto de "Participe sin más trámite" reflejaba que se había comprendido que la reforma no debe olvidarse del público, porque -de lo contrario- crearía indiferencia ante la misma, y no existiría retroalimentación sobre sus efectos. Si no se consulta ni se hace participar a la población, la reforma se verá como algo

artificial y lejano a sus necesidades e intereses. Pero este proyecto se llevó a cabo en una mínima parte.

Según los enfoques políticos la implantación de una política suele implicar a varias organizaciones, dando lugar a la negociación o al conflicto político, y esto no impide el análisis, aunque ese análisis debe anticipar los posibles obstáculos políticos y tenerlos en cuenta antes de la formulación de objetivos y la selección de alternativas (O'Toole, 1993).

Los primeros responsables de la Secretaría de la Función Pública no consideraron a las organizaciones que tendrían que cooperar para la implantación de la reforma de la Administración Pública que ellos planificaron. De hecho, las diferentes estrategias de reforma de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Hacienda llevó a un conflicto entre las dos instituciones que desembocó en la renuncia de los responsables de la primera a finales de 1986 y en un cambio de estrategia a partir de ese momento.

En la política de modernización de la Administración Pública no se establecieron explícitamente los objetivos finales, no distinguiéndose entre sí los objetivos a corto y largo plazo. La política de reforma de la Administración Pública falló porque fallaron las políticas a corto plazo planificadas.

La reforma de la Administración Pública necesitaba legitimarse por los resultados alcanzados, por su eficacia. Pero otra característica de la reforma que se planificó, y que impidió que ésta se llevara a cabo, fue que aunque se planificaron acciones de impacto para conseguir apoyos internos y externos a corto plazo para la misma, se implantaron en pequeña medida.

El primer programa de reforma contaba con cuatro proyectos: (a) instauración de la figura del Defensor del Pueblo, (b) establecimiento de canales formales para permitir la participación de la sociedad en la reforma, (c) instauración de una carrera administrativa que unificara las normas de ingreso y de promoción dentro de la Administración Pública, y (d) capacitación de los directivos públicos a través de la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

El primero y el tercero llegaron a ser proyectos de ley, pero nunca fueron aprobados por falta de consenso dentro del equipo de gobierno. Los ministros de Economía y de Trabajo no se opusieron, pero demoraron su respuesta.

El segundo proyecto, que era un ambicioso plan para ser aplicado a toda la Administración, redujo su aplicación a unas pocas empresas públicas, acabando en despidos y en un escándalo que llegó a los medios de comunicación.

Únicamente se implantó como había sido previsto el Curso de formación para directivos, por lo que el proyecto de profesionalización de la Administración que se quería instaurar sólo se comenzó en los niveles superiores de la Administración, sin conseguirse -por tanto- una verdadera Administración profesional, basada en el mérito y las capacidades. Las designaciones para los puestos de los niveles bajos e intermedios quedaban -de esta forma- supeditados a las preferencias políticas del momento, con una designación discrecional y una estabilidad sin carrera. Además, esta actuación tuvo escasos resultados visibles dentro del período presidencial de Alfonsín (debido a la larga duración del Curso de formación de los aspirantes), por lo que la reforma careció de actuaciones de impacto a corto plazo que permitieran obtener apoyos externos e internos, que legitimaran el proyecto, para poder consensuar el inicio de nuevas acciones. A pesar de la extendida creencia de que la reforma de la Administración posee pocos resultados visibles para el gobierno que la inicia, esto no tiene porqué ser así, si se llevan a cabo actuaciones a corto plazo que demuestren la viabilidad y el interés del proyecto.

La formación de un cuerpo de directivos que fuera formado de acuerdo a valores democráticos y con habilidades de gestión moderna y eficaz es una estrategia efectiva que si se hubiera mantenido y ampliado serviría como una alternativa a las políticas de Gran Reforma que se habían querido instaurar hasta la fecha. Pero la reforma de la Administración Pública quedó como una política marginal, ya que lo que había sido concebido como un proceso central de apoyo a la democracia se convirtió en algo secundario, por la falta de apoyo de los responsables de economía a este proyecto.

En el mundo de las políticas públicas es muy importante señalar las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea su puesta en práctica (Majone, 1975:49 -¹¹-). En Argentina, los responsables de la Función Pública diseñaron una política sin reflexionar sobre los problemas que podrían surgir en el momento de la implantación. Según su concepción, una política aceptada en la fase de diseño tenía que llevar a una implantación exitosa. Cuando la implantación se enfrentó a problemas (desacuerdo en la jerarquía de prioridades y en los objetivos a alcanzar entre los responsables de Función Pública y de Economía) no supieron reaccionar a tiempo para modificar el proyecto e intentar una implantación con algunas correcciones sobre lo previamente diseñado.

Decíamos en el capítulo II, que las causas mencionadas con frecuencia para explicar el efecto limitado de las reformas de las administraciones públicas emprendidas son: errores en la estrategia de la reforma, escaso apoyo político o no continuidad de ese apoyo, *falta de respaldo económico, deficiencias de liderazgo, inserción institucional inadecuada* de las instituciones reformadoras, carencia de recursos humanos cualificados y/o inadecuación del marco conceptual que la ha orientado. En el caso concreto de nuestro estudio, podemos concluir que el marco conceptual adoptado fue adecuado, ya que se alejaba del modelo ortodoxo de reforma, y tenía una estrategia acertada, que actuaba sobre un número pequeño de elementos decisivos del problema, pero haciéndolo radicalmente, en profundidad, para que repercutiera sobre los restantes, tal como recomienda la OCDE (OCDE, 1988:7).

Pero, en contra de la opinión de los responsables de la Secretaría de la Función Pública del gobierno de Alfonsín, hay que afirmar que en el fracaso de la política de reforma administrativa los condicionantes presupuestarios fueron importantes, ya que se puede pensar que la modernización de la Administración Pública posee pocos

¹¹) El autor utiliza para demostrar esta afirmación el ejemplo del Servicio Nacional de Salud británico.

resultados visibles para el gobierno que la inicia, y muchos costos económicos. Por ello, el gobierno de Alfonsín, presionado por la crisis económica, la hiperinflación, y la necesidad de actuaciones visibles que le permitieran renovar la presidencia en las elecciones de 1989, abandonó la mayoría de los proyectos orientados a la reforma de la Administración Pública. A partir de 1985, cuando Surrouille llega al Ministerio de Economía, el interés por la democratización de la Administración pasa a un segundo plano, priorizándose la disminución de su coste (en consonancia con la lógica y las exigencias del Banco Mundial), para generar excedente y pagar la deuda externa, lo que lleva a un ajuste fiscal.

Sin embargo, la imposibilidad de llevar adelante la reforma planificada, no se debió exclusivamente a la escasez de recursos para su implantación. La reforma quedó inconclusa por problemas intragubernamentales entre los responsables del área económica y los responsables de implantar la reforma de la Administración Pública, ya que existió una descoordinación o falta de acuerdo entre ellos. Las propuestas de la Secretaría de la Función Pública no llegaron a formar parte de la agenda del gobierno en su conjunto. No hubo continuidad en el apoyo político a alto nivel. Además, el relevo del equipo dirigente de Función Pública a finales de 1986 fue traumático, ya que la renuncia del equipo en funciones fue consecuencia de un enfrentamiento con el equipo económico. Esto no permitió una correcta comunicación ni un traspaso de información con los gestores entrantes que permitieran el conocimiento detallado de lo realizado hasta el momento, para decidir una política continuista o de ruptura. Esa falta de comunicación sólo permitió la posibilidad de la ruptura con la mayoría de los proyectos llevados adelante hasta ese momento ⁽¹²⁾.

¹²⁾ Según Luis Sthulman, segundo Secretario de la Función Pública en el gobierno de Alfonsín, el equipo anterior se llevó toda la documentación al abandonar sus puestos. Esto impidió una continuación de las políticas, no sólo por falta de información, sino -también- por falta de interés, debido a la forma en que fue percibida la actitud del primer equipo de Función Pública por parte del segundo.

El primer equipo responsable de la Secretaría de la Función Pública supo adecuar su proyecto de reforma de la Administración a las necesidades del nuevo gobierno democrático, ya que la transformación del aparato estatal constituye un prerrequisito de cualquier proyecto político. Pero su estrategia minusvaloró la consideración de la reforma posible, que implicaba evaluar los apoyos existentes dentro del propio gobierno para llevar a cabo las actuaciones planificadas. La reforma necesaria no siempre coincide con la reforma posible, por lo que cuando se planifica una reforma es necesario considerar la viabilidad de la misma.

Todo lo anterior llevó al cambio de los responsables de Función Pública, por un equipo más afín con las políticas de la Secretaría de Hacienda, a mediados del mandato de la Unión Cívica Radical.

La reforma de la Administración Pública fue una de las tareas pendientes que el gobierno de Alfonsín legó en julio de 1989 al siguiente presidente constitucional ⁽¹³⁾.

¹³⁾ Una visión sobre la reforma de la Administración Pública diseñada por el gobierno de Menem puede verse en: Fontdevila, 1992; Menem y Dromi, 1990.

ANEXOS

ANEXO I

METODOLOGÍA Y FUENTES

Hacer explícitos el objeto de estudio, la metodología utilizada y las fuentes de las que se dispuso es imprescindible para una verdadera comprensión del análisis que un investigador realiza. Por lo tanto, a la vez que se exponen los resultados de esta investigación, es necesario especificar explícitamente, de forma sucinta, el objeto de estudio, las fuentes y la metodología utilizada. Esto permite comprender mejor el alcance de los resultados, así como abrir la posibilidad a futuras investigaciones que actualicen, complementen, refuten o refuercen este análisis (¹).

Para comprobar la hipótesis de esta investigación se ha realizado un estudio empírico con las siguientes variables:

- **Discursos de políticos y gestores del período estudiado.**
- **Gasto público total y por finalidad en moneda constante:** posibilita comparar entre sí unos años con otros, permitiendo observar las fluctuaciones del gasto y de cada finalidad entre 1976 y 1989.
- **Gasto público por finalidad en relación al total del gasto:** permite observar la importancia relativa de cada una y el cambio de prioridades entre unos gastos y otros, sin considerar las fluctuaciones del gasto total. Aunque el gasto en una finalidad en moneda constante descienda, puede no variar (o aumentar) ese gasto en relación al total. Es un indicador que no depende de la utilización de deflatores (ya que se utiliza la moneda corriente en cada finalidad y en el gasto total de cada año) por lo que se evitan las posibles distorsiones surgidas con su uso, debido a la alta inflación existente en Argentina en algunos períodos.
- **Gasto público total y por finalidad en relación al Producto Interior Bruto (PIB).** El

¹) Existen diversos trabajos de investigación que estudian el gasto público en Argentina, llegando a conclusiones diferentes (a veces contradictorias). En Viñas (1992) se estudia a qué se deben estas diferencias. La respuesta a este interrogante se encuentra en tres razones: 1) la delimitación del objeto de estudio, 2) la diferente metodología utilizada, y 3) las fuentes diversas de las que se dispone.

gasto en cada finalidad puede disminuir en relación al total, pero aumentar en relación al PIB (o viceversa). Además, este indicador da una visión de la relación entre el gasto y la situación económica general del país. La comparación del gasto público con el PIB a lo largo del tiempo evita los problemas de inflación de cada variable (al tener moneda corriente tanto en el nominador como en el denominador de la relación, por lo que no existen desviaciones provocadas por el deflactor utilizado) y constituye un indicador de la relación entre el gasto y los resultados de la actividad económica.

- Los datos se presentan, también, agrupados por áreas de actuación estatal (económica, social y política) en relación a los mismos indicadores.
- **Empleo público por jurisdicción y área de actuación estatal.**
- **Evolución del empleo de la Administración Pública Central en valores absolutos y en relación a la población total del país, a la población económicamente activa y a la población asalariada.** Los valores relativos del empleo público permiten analizarlo en su contexto social y establecer la verdadera dimensión del papel del Estado como empleador. A continuación se analiza su distribución en las diversas áreas de actuación estatal.
- **Reforma de la Administración Pública Central.**

En el análisis del gasto y del empleo públicos se hacen referencias a datos de otros países en vías de desarrollo y desarrollados, pero estas comparaciones deben tomarse con precaución, ya que no todos los países miden su gasto y su empleo públicos de la misma forma. En relación al empleo público, Rowat sintetiza los problemas para comparar el número de personas que trabajan para diferentes estados: 1. Algunos países tienen más personas trabajando a tiempo parcial que otros, por lo que sería preciso calcular el empleo equivalente a tiempo completo; 2. muchos países no contabilizan la contratación externa, pareciendo su Administración Pública más pequeña; 3. muchos países no incluyen como trabajadores estatales a los de empresas públicas y otros organismos semi-autónomos; y 4. algunos países no incluyen a los empleados de las administraciones locales (Rowat, 1990:11).

Para el estudio de la relación entre el cambio político y las políticas públicas ejecutadas por cada gobierno se parte de la descripción y el análisis de los discursos de políticos y gestores del período, con el objetivo de resaltar las diferencias existentes en las referencias a la legitimidad del gobierno y al papel asignado al Estado y a la Administración Pública. Esto permite establecer

las finalidades de actuación estatal que cada gobierno debería dar prioridad si respetara lo expresado en los discursos.

Posteriormente se analizan la distribución funcional del gasto y del empleo públicos, para establecer la relación entre la declaración de intenciones y las políticas públicas realmente ejecutadas.

Al comprobar que entre "lo dicho" por los políticos y gestores y las políticas llevadas a cabo no existe una total coincidencia, se presentan las hipótesis de diferentes autores que relacionan la situación económica recesiva del país en el momento de la transición y las posibilidades de que el gobierno democrático articulara unas políticas públicas concordantes con su ideología. Estas hipótesis se contrastan con los resultados del análisis del gasto y del empleo.

Paralelamente a la validación o refutación de las hipótesis que relacionan situación económica del país y políticas públicas, se intenta detectar otras variables que influyeron en las políticas públicas llevadas a cabo en el período estudiado.

Para el análisis de la reforma de la Administración Pública se realiza un seguimiento de lo que planificó el gobierno democrático en esta materia, intentando definir cuál era la reforma que se consideraba necesaria. Posteriormente se contrasta ésta con la reforma que se ejecutó, indagando sobre los condicionantes que impidieron que se llevara a cabo en su totalidad.

Antes de la presentación de la investigación empírica se desarrolla una descripción de las reformas tradicionales de las administraciones públicas, lo que sirve de punto de partida para el análisis posterior de la reforma que llevó a cabo el gobierno de Alfonsín.

Las fuentes utilizadas para esta investigación fueron las siguientes:

1.- Sobre transición, movimientos sociales y partidos políticos.

Para los temas relacionados con el contexto socio-político de la investigación se revisaron publicaciones e investigaciones ya realizadas, complementadas y contrastadas con entrevistas a investigadores y consulta de leyes, decretos y documentos de organizaciones corporativas.

En Argentina se recogió documentación y bibliografía en 1990 y en 1991 (particularmente las investigaciones de centros de investigación, algunas no publicadas, que no pueden adquirirse

en los circuitos comerciales), visitando bibliotecas y centros de documentación públicos y privados; y se realizaron entrevistas con gestores del período estudiado, reuniones e intercambio de opiniones con investigadores de temas relacionados con esta investigación.

2.- Para el análisis del discurso.

Las citas de políticos y gestores que se incluyen en el capítulo referido al discurso se han seleccionado y analizado cumpliendo los requisitos del análisis de contenido: criterios uniformes para su selección, esquema de análisis elaborado "a priori", establecimiento de categorías analíticas, análisis sistemático, etc. (Altamirano, 1990; Cicourel, 1982:189/206; Goldman, 1989; Landi, 1988; Maingueneau, 1989; Mayntz, Holm y Hübner, 1983:197/218; y Sigal y Verón, 1988).

Entre los discursos considerados cabe mencionar:

- a) Mensajes de los ministros de economía que acompañan a la presentación de los proyectos de ley de presupuesto general de la Administración Central entre los años 1976 y 1989 (Ministerio de Economía, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982a y 1983, Poder Ejecutivo Nacional, 1976, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988 y 1989a).
- b) Discursos del Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa con ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias durante los años constitucionales del período estudiado (Alfonsín, 1984, 1985a, 1986, 1987, 1988 y 1989).
- c) Artículos de los órganos de difusión de las unidades administrativas relacionadas con la Función Pública: *Revista Argentina de Administración Pública*, publicada por la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y el INAP durante el gobierno autoritario, desde el último trimestre de 1979; y el *Boletín del INAP*, publicado por la Secretaría de la Función Pública y el INAP durante el gobierno democrático, desde marzo de 1984.
- d) Otros discursos de políticos y gestores relacionados con los temas estudiados: del Presidente de la Nación, del Ministro de Economía, del Secretario y Subsecretario de la Función Pública, del Subsecretario de Programación y Coordinación con el Sector Público (Secretaría de Planificación), del Subsecretario de Presupuesto (Secretaría de Hacienda), del Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa, del Subsecretario de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa, del Director del Curso de

Administradores Gubernamentales, etc. ⁽²⁾.

3.- Para el análisis del gasto público.

Para el estudio del gasto público de la Administración Pública Central se ha utilizado la clasificación funcional y los datos de la Contaduría General de la Nación porque son los únicos datos disponibles hasta finales del gobierno democrático (1989), de esta forma se logra que no haya distorsión en el análisis debido a diferencias en los criterios de agrupamiento de los datos.

Se decidió no corregir los datos por finalidad presentados por ese organismo (agrupando, por ejemplo, algunas funciones de forma distinta, tal como hacen Diéguez y otros -1990-, que no incluye en la finalidad "bienestar social" las funciones de "deportes", "trabajo" y "seguridad social"; y que elimina la función "cultura" de la finalidad "cultura y educación", por no considerar esas funciones dentro del área social), ya que éste es un estudio general de todas las áreas de actuación de la Administración Pública, y no únicamente de una de ellas. Esto último podría requerir el reagrupamiento de funciones.

A este respecto, se presentó una duda al comenzar el tratamiento de los datos del gasto público: en el apartado de defensa podrían incluirse también los gastos destinados a la Administración Militar en su totalidad, tomando en consideración los que el Ministerio de Economía incluye en Bienestar Social (retiros y pensiones) y educación de las Fuerzas Armadas ⁽³⁾. Esta forma de clasificación es, de hecho, la que se utiliza en algunos estudios sobre Fuerzas Armadas, gasto en defensa, etc. ⁽⁴⁾. Pero, teniendo en cuenta que esta investigación no es exclusiva del gasto militar, sino del gasto público en su conjunto, se planteó si era realmente pertinente modificar la clasificación de las fuentes mencionadas ⁽⁵⁾. Se optó por no modificar la

²⁾ Un análisis de la transición española (período 1975/1981) a través de los discursos de cuatro partidos políticos se desarrolla en: Del Águila y Montoro, 1984. Las fuentes utilizadas en este caso son: a) legislación política y social; b) discusiones parlamentarias, enmiendas, anteproyectos, etc. que se produjeron en el Congreso y en el Senado durante la elaboración de la Constitución; c) diario de sesiones del Congreso y del Senado; d) prensa: artículos de miembros de los partidos en diversos periódicos y revistas; y e) documentos de partidos, propaganda, folletos, etc.

³⁾ La clasificación funcional del Ministerio de Economía se recoge en el Anexo IV.

⁴⁾ Por ejemplo en: Olmeda, 1988.

⁵⁾ Una interesante descripción sobre los problemas de definición de los datos, incluyendo los problemas de clasificación funcional de los mismos, se recoge en: Eichenberg, 1983:138/141.

clasificación de los datos utilizada por el Ministerio de Economía, por considerarla la más apropiada para el tipo de investigación que se abordaba. Además, el problema podría también plantearse para los datos de 'educación' (si se quisiera incluir en esta finalidad los datos incluidos en la finalidad 'bienestar social' sobre retiros y pensiones del personal docente), de 'salud' (si se quisieran incluir los gastos del personal sanitario y de investigación incluidos en otras finalidades), y otros ⁽⁶⁾.

Por otro lado, en esta investigación se incluye la finalidad "ciencia y técnica" en el área social, mientras no ocurre así en los trabajos de otros investigadores ⁽⁷⁾. Se consideró que los gastos incluidos en esta finalidad se orientan a la capacitación y formación científica, y a la investigación y desarrollo, lo que representa una inversión tanto en conocimientos científicos como en recursos humanos a medio y largo plazo, y que también forman parte del área social ⁽⁸⁾.

Se utilizan datos de gasto público ejecutado en vez de datos de la Ley de Presupuestos por considerar a los primeros más ajustados a la realidad, aunque se alejan de la intencionalidad (de la planificación). El presupuesto no es indicativo de cómo se distribuyen realmente los gastos, debido a los cambios de partidas, recortes de gastos, etc., que pueden hacer que las diferencias entre gastos programados y gastos ejecutados sean cuantiosas. Además, el presupuesto se aprueba en Argentina con un gran retraso a las fechas que establece la legislación. Según ésta el proyecto de Presupuesto debe presentarse al Congreso antes del 30 de septiembre del ejercicio fiscal anterior. Pero durante el período constitucional estudiado el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sólo cumplió este plazo con los presupuestos de 1989 ⁽⁹⁾. Además, su aprobación en el Congreso

⁶⁾ El gasto del Instituto de ayuda financiera y pasividad militar representó aproximadamente el 10% del total del gasto en defensa en 1980 y 1981, que significa el 0,6% del PIB (Gargiulo, 1988:92/93).

⁷⁾ Por ejemplo en: Barbeito, 1990.

⁸⁾ Los gastos en educación básica y media, por ejemplo, también pueden considerarse inversiones a medio y largo plazo, ya que están orientados, entre otras cosas, a capacitar a las personas para su futura inserción social y profesional.

⁹⁾ Las presentaciones de los proyectos de presupuestos se realizaron en todos los casos durante el año a que hacían referencia de 1984 a 1988, en vez de presentarlos el año anterior, como indica la ley: el Proyecto de Presupuesto para 1984 se presentó en julio de 1984, el de 1985 en enero de 1985 (retirado posteriormente por el Ejecutivo por la presentación del Plan Austral, y presentado nuevamente en julio), los de 1986 y 1987 en febrero de 1986 y 1987 respectivamente, y el de 1988 se presentó en junio de 1988.

presentó grandes discusiones entre el Poder Ejecutivo y la oposición, lo que sumó demoras adicionales a los plazos anteriores. Los presupuestos anuales fueron sancionados, por ello, al final de las sesiones ordinarias de las Cámaras (en septiembre) del año a que se referían, o en posteriores sesiones extraordinarias. Por otro lado, para cualquier medición del gasto público es más conveniente considerar los datos de gasto ya ejecutado, porque la alta inflación quita toda representatividad a los presupuestos anuales. Esta diferencia entre las previsiones del gasto, tal como aparecen descritas en los presupuestos, y los gastos efectivos que se realizan a lo largo del año no es una característica exclusiva de Argentina (Bosch, 1988:51). Tal como dice Caiden, en los países más pobres el presupuesto está sujeto a continuas negociaciones y casi ningún número permanece igual mucho tiempo (Caiden, 1982:166/167).

Los datos que se presentan agrupados por áreas de actuación estatal (económica, social y política) pueden motivar algunas reticencias en cuanto a la agrupación de algún organismo en una u otra. Una duda que me han planteado es por qué el Tribunal de Cuentas es incluido en el área política en vez de en el área económica. Se ha incluido en la primera porque es un organismo cuya función se incluye entre las actividades básicas del Estado: controlar el gasto realizado por los diversos organismos. Es una función anterior a la ampliación de las funciones del Estado a lo que se puede llamar funciones propias del "Estado del Bienestar". Regula y controla actividades, pero no exclusivamente actividades de naturaleza económica, sino todas las realizadas por la Administración Central.

El deflactor utilizado para convertir la moneda corriente a moneda constante es un índice promedio de los precios mayoristas (IPM) y al consumidor (IPC), con base en 1986. Es el que utiliza la Secretaría de Hacienda y la Contaduría General de la Nación, de donde proceden las fuentes utilizadas, lo que permite coherencia entre los datos (Tabla I del Anexo III). También es el que utiliza el Banco Mundial (1990). Se tienen en cuenta, además, los cambios de moneda de "moneda nacional" a "peso ley" el 1 de enero de 1970, de "peso ley" a "peso argentino" el 1 de junio de 1983, de "peso argentino" a "austral" el 14 de junio de 1985. Schvarzer, en cambio, para evitar los problemas de la inflación traduce los valores monetarios a dólares (1982:12). Esta

El proyecto de 1989 -por el contrario- se elevó al Congreso según estipula la ley (el 29 de septiembre de 1988), pero sus previsiones fueron totalmente desbordadas por la hiperinflación de ese año.

posibilidad ha sido rechazada en esta investigación, porque los gastos públicos son en moneda nacional, y utilizar otra moneda para comparaciones crea distorsiones. Por otro lado, las series presentadas en australes constantes pueden considerarse como equivalentes a dólares corrientes de 1986 (permitiendo comparaciones internacionales). Esto se debe a la relación de equivalencia entre el austral y el dólar ese año. El valor medio anual del dólar oficial en 1986 fue 0,964, y 1,085 el paralelo (Barbeito, 1991:43).

Son diversas las objeciones que pueden ser planteadas a este análisis:

La redistribución de ingresos puede ser por la vía de la tributación, del gasto o de las transferencias. Esta investigación se restringe al análisis del gasto para el estudio de la distribución de los ingresos del Estado en sus diferentes finalidades de actuación.

La distribución del gasto y del empleo públicos no son los únicos indicadores del grado de equidad de las políticas estatales, pero sí uno de los indicadores de la misma. Los gastos en educación y salud, por ejemplo, tienen un alto potencial distributivo, aunque -en general- los gastos en educación no presentan el mismo grado de progresividad que los de salud. Esto se debe, sobre todo, a los recursos destinados a la educación superior, que en algunos casos absorben una proporción significativa del gasto total en educación. El acceso a la educación superior es limitado, y en su mayoría los estudiantes que alcanzan ese nivel provienen de familias de mayores ingresos (Guimaraes, 1990:32).

Por otro lado, el crecimiento de la cobertura potencial de los servicios (salud, educación, etc.) puede haberse logrado a costa de un gradual deterioro de la calidad de éstos, por ejemplo con el aumento de las carencias de medios en la atención en salud, aumentos en la relación médico/población o maestro/alumno, como sucede en algunos países de América Latina (CEPAL, 1990c:37). Las variaciones cualitativas en la prestación de los servicios no se aborda en esta investigación, ya que éstos se analizan a través de la distribución por áreas de actuación estatal del gasto y del empleo públicos (¹⁰).

¹⁰) El concepto de eficiencia en el área social puede verse en: Pruger, 1991. Diversos estudios sobre el impacto redistributivo de algunas políticas públicas en Estados Unidos se recogen en: Danzinger, Sheldom y Portney, 1988.

No se ha realizado una desagregación entre inversiones corrientes y de capital del gasto en cada una de las finalidades porque esos datos sólo se encuentran desagregados desde el año 1980, por lo que las series no quedarían completas y no permitirían una comparación entre los dos gobiernos.

Cabe diferenciar la evolución histórica de la variación del número de establecimientos y personal en educación y salud con los resultados de los procesos educativo y sanitario. Ya que, incluso en el hipotético caso de que un crecimiento del gasto público social estuviera reflejando un crecimiento en la provisión de la cantidad de ciertas entradas ("inputs") de esos procesos, esto no implica necesariamente un crecimiento de la cantidad y/o calidad de las prestaciones. No sólo es importante, por ello, el "quantum" del gasto público social, sino también su eficiencia, por lo que se podrían tomar otros indicadores (por ejemplo, para medir la eficiencia del sistema educativo, número de alumnos, máximo nivel de instrucción alcanzado por la población y máximo nivel alcanzado por la población de menores recursos; y, para medir la calidad del sistema sanitario, la tasa de mortalidad infantil ⁻¹¹⁻). Pero en esta investigación no se estudia la eficiencia del gasto social, sino sólo su magnitud.

Argentina se encuentra en los niveles más altos de participación de las administraciones públicas en la economía nacional con respecto a América Latina, y en los niveles más bajos con respecto a los países desarrollados. Lo que no se puede medir a través del gasto público es si Argentina, a pesar de tener el mismo tamaño de las administraciones públicas en relación a la economía nacional que algunos países desarrollados, provee la misma cantidad y calidad de servicios.

Todas estas objeciones abren camino a investigaciones que complementen la presente, con diferentes objetivos, metodologías y fuentes.

4.- Para el análisis del empleo público.

Dadas las limitaciones del gasto público como indicador de las políticas públicas

¹¹⁾ Tal como se hace en: Diéguez y otros, 1990.

realizadas (diversas objeciones al mismo han sido apuntadas en el apartado anterior), se estudia otro indicador de las políticas públicas ejecutadas por cada gobierno, que es complementario a aquél: la distribución del empleo público por jurisdicción y área de actuación estatal, en valores absolutos y relativos a la población total, la población económicamente activa y la población asalariada.

En el análisis del empleo público se examinan las actividades en que aumentó la participación del Estado y en las que éste se retira.

Se estudian los empleados de la Administración Pública Central exclusivamente, distribuidos por todo el territorio nacional. En relación a esto, es importante recordar que la concentración del empleo estatal en la Capital Federal, sede del gobierno central, es muy inferior a la imagen generalizada (cuando se previó el traslado de la Capital, el tamaño necesario para el funcionamiento del gobierno central, para la realización de funciones de diseño y decisión de políticas, se estimó en una cifra inferior a los 20.000 puestos) (Orlansky, 1989; Stuhlman, 1988:24). Los empleados de la APC están distribuidos en todo el país, sobre todo en el interior: docentes y administrativos de colegios secundarios y universidades nacionales, y otros empleados de diferentes ministerios; por lo tanto, el impacto de las políticas para el personal que depende del gobierno central afecta, en gran medida, a la situación laboral en el interior del país.

Para analizar los cambios en el empleo público hay que distinguir entre cambio absoluto y relativo (como porcentaje del empleo total). Si el empleo público se mantiene constante, pero el empleo en el sector privado varía, el porcentaje de uno con respecto al otro se modifica. Como el sector privado es más vulnerable a las fluctuaciones del mercado que el empleo en la administración pública, cualquier aumento del desempleo disminuye el número de empleados en el sector privado desproporcionadamente, por lo que aumenta el porcentaje del empleo público (Rose, 1990:133). Esto implica que un crecimiento o descenso del empleo público con respecto al empleo total, puede estar muy influenciado por las variaciones del empleo privado, y no deberse a que el empleo público varíe en términos absolutos. Parte del crecimiento relativo del empleo público puede deberse a la disminución del empleo privado. Por ello, en esta investigación se analiza el empleo público tanto en sus valores absolutos como relativos.

No se toman en consideración las posibles variaciones de productividad del empleo público dentro del análisis, ya que se considera una tasa similar de la misma para los dos gobiernos. De hecho, parte de la políticas incluidas dentro de la reforma que planificó el gobierno

de Alfonsín tenían como objetivo el aumento de la productividad de los funcionarios.

Para datos de población económicamente activa (PEA) y de población asalariada se utilizan datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Difusión de Estadísticas y Censos (INDEC), que se realiza semestralmente, en los meses de abril y de octubre de cada año. Los datos utilizados para cada año en esta investigación son los de octubre.

Esta Encuesta Permanente sólo se realiza en algunas ciudades del país (variando, incluso, los lugares de la muestra, ya que algunos años no se recogen datos de todas las ciudades previamente establecidas ⁻¹²⁻). Como las muestras de las sucesivas encuestas no presentan los mismos criterios de selección entre unas ciudades y otras, el INDEC no presenta los datos de forma agregada para todo el país, por lo que no hay datos anuales de población activa o población asalariada en términos absolutos de Argentina, al encontrarse los datos desagregados por ciudades y no ser metodológicamente aceptable el sumatorio de los mismos. Para esta investigación, se sumaron los casos de población económicamente activa y asalariada de todo el país para cada año, para relacionarlos con el número de la muestra. Por ello, los datos no se presentan en términos absolutos, sino como coeficientes de la relación entre población activa y población, y población asalariada y población total.

Los datos de empleo público de 1978 a 1988 son los de la Dirección General del Registro Automático de Datos (DIGRAD), los datos de 1977 son del Censo del Personal Civil de la Nación, realizado el 31 de mayo, por la Comisión Nacional del Censo (por decreto n° 2148/76) (Presidencia de la Nación, 1980), y los datos de 1976 son de la Dirección Nacional del Servicio Civil, de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Hay jurisdicciones que no envían datos de personal a la DIGRAD, o lo envían con retraso, entonces en la fuente figura el último

¹²⁾ Las ciudades que se incluyen en la Encuesta Permanente de Hogares son las siguientes (aunque en ningún año de los estudiados en esta investigación se recogen datos de todas ellas): En la provincia de Buenos Aires: Gran Buenos Aires, Gran La Plata y Bahía Blanca. En la provincia de Catamarca: Gran Catamarca. En la provincia de Córdoba: Gran Córdoba. En la provincia de Corrientes: Corrientes, Curuzú Cuatía y Goya. En Chaco: Gran Resistencia. En Chubut: Comodoro Rivadavia. En Entre Ríos: Concordia, Gualaguaychú y Paraná. En Formosa: Formosa. En Jujuy: San S. de Jujuy. En La Pampa: Santa Rosa y Toay. En La Rioja: La Rioja. En Mendoza: Gran Mendoza. En Misiones: Posadas. En Neuquén: Neuquén. En Salta: Salta. En San Juan: Gran San Juan. En San Luis: San Luis y El Chorrillo. En Santa Cruz: Río Gallegos. En Santa Fe: Gran Rosario, Santa Fe y Santo Tomé. En Santiago del Estero: Sgo. del Estero y La Banda. En Tierra del Fuego: Ushuaia y Río Grande. Y en Tucumán: Gran Tucumán y T. Viejo.

dato que se posee (que puede ser bastante antiguo). Hay jurisdicciones de las que durante años no se obtenía información, por lo que la proyección de datos anteriores puede crear distorsiones. Por ello, existen diversas limitaciones vinculadas a la incompleta actualización del registro de la DIGRAD. Sin embargo, es una fuente apropiada, y -en cierto modo- insustituible. Los datos de todos los años analizados son del 31 de diciembre, con excepción de los de 1977, que son del 31 de mayo (día de realización del censo), y los de 1978, que son del 30 de noviembre. En 1989 se suspendió la recogida de datos, para una futura modificación del sistema de recopilación, por lo que la serie estudiada no incluye datos de ese año (aunque los seis primeros meses pertenecen al gobierno de la Unión Cívica Radical).

Los datos sobre empleo público corresponden a cargos ocupados, no al número de empleados públicos. Esto no permite evaluar adecuadamente el fenómeno del empleo múltiple, que se da, en particular, en las áreas docente y de salud.

En el período estudiado existió una variación de la estructura del Estado, ya que algunas jurisdicciones cambiaron de adscripción ministerial o Secretaría General (también algunas cambiaron de nombre), por lo que se ha realizado para esta investigación un minucioso seguimiento para evitar distorsiones en los datos debido a estos hechos, agrupándolos para el análisis en ocho ministerios, el Tribunal de Cuentas y la Presidencia de la Nación. Debido a los cambios organizativos que se han sucedido, en los datos de Presidencia de la Nación se incluyen los del Ministerio de Planeamiento en 1977 y 1978 (ya que este Ministerio desaparece y se crea en Presidencia una Secretaría de Planeamiento); en los del Ministerio de Economía se incluyen los del Ministerio de Obras y Servicios Públicos desde 1983 (que antes era una Secretaría de aquél). El Ministerio de Justicia desaparece en 1984, desde ese año se contabilizan en este Ministerio los datos de la Secretaría de Justicia, que pertenece desde entonces al Ministerio de Educación y Justicia (restándolos de este Ministerio). Los datos del Ministerio de Trabajo son desde 1984 los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, menos los datos de la Secretaría de Seguridad Social, que se contabilizan en el Ministerio de Bienestar Social (donde antes figuraba esta Secretaría). En 1983 los datos del Ministerio de Bienestar Social son los de los nuevos Ministerio de Acción Social y Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, y desde 1984 son los datos del nuevo Ministerio de Salud y Acción Social, más la Secretaría de Seguridad Social, que hasta entonces dependía de este Ministerio (como ya se comentó), pero que ese año pasa al

de Trabajo. Secretarías, subsecretarías y otras dependencias han cambiado de Ministerio a lo largo del período estudiado, pero en esta investigación se han modificado los datos de la DIGRAD para mantener series homogéneas.

Por otro lado, existe un cambio en la metodología según la cual la DIGRAD (Dirección del Registro Automático de Datos, Secretaría de la Función Pública) ha contabilizado a los empleados públicos en 1977 y en los años siguientes. Pero es un problema que se refiere al cómputo del empleo en las empresas públicas, por lo que no afecta a esta investigación.

5.- Para el análisis de la reforma de la Administración Pública.

Al plantearse como uno de los objetivos de esta investigación el análisis de la reforma de la Administración Pública con el cambio político de 1983 en Argentina, buscar bibliografía y contactar con investigadores, se observó que la misma no había sido estudiado en profundidad. Por ello, para esta investigación se han realizado entrevistas a gestores del período democrático y se han intercambiado opiniones con diversos investigadores, utilizando el análisis de otros autores para el marco teórico y para comparaciones internacionales. Otras fuentes utilizadas han sido los diversos leyes y decretos relacionados con la misma, artículos de prensa y discursos de políticos y gestores recogidos en la prensa o en libros.

Las personas entrevistadas se resumen en el siguiente cuadro, detallando el cargo que ocupó.

NOMBRE	CARGO DURANTE EL GOBIERNO DE ALFONSÍN Y/U OCUPACIÓN	FECHA DE LA/S ENTREVISTA/S
Enrique I. Groisman	-Subsecretario de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa, Secretaría de la Función Pública. -Director del Curso de Administradores Gubernamentales. -Investigador.	18/10/1990
		30/10/1990
		12/11/1990
		15/10/1991
Héctor Palomino	-Investigador.	13/11/1990

NOMBRE	CARGO DURANTE EL GOBIERNO DE ALFONSÍN Y/U OCUPACIÓN	FECHA DE LA/S ENTREVISTA/S
Bernardo Kosacoff	-Investigador.	13/10/1991
Sebastián Scheimberg	-Investigador.	16/10/1991
Luis Stuhlman	-Secretario de la Función Pública. -Investigador.	18/10/1991 1/11/1991
Oscar Oszlak	-Subsecretario de investigación y Reforma Administrativa, Secretaría de la Función Pública. -Vocal del Directorio del INAP. -Investigador.	25/10/1991
Ricardo Carciofi	-Subsecretario de Programación con el Sector Público, Secretaría de Planificación. -Subsecretario de Presupuesto. -Investigador.	31/10/1991
Emilia Lerner	-Investigadora.	1/11/1991

A continuación se adjunta un guión de las entrevistas realizadas, aunque el mismo presentó variaciones para adecuarse al entrevistado que se tratase.

1. ¿Por qué se consideró necesaria la reforma de la Administración Pública?
2. ¿Se consideró que esas razones eran generalizables a otros países de América Latina?
3. ¿Existía un proyecto específico de la reforma antes de 1983?
4. ¿Había un estudio sobre la Administración existente en 1983?
5. ¿Existieron recomendaciones sobre políticas a implantar en la Administración Pública de organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas)? ¿Cuáles?
6. ¿Cuáles fueron los proyectos concretos existentes? ¿Cuáles llegaron a implantarse?
7. ¿Qué objetivos perseguían cada uno de los proyectos?
8. ¿Existió un cambio de prioridades a lo largo del período gubernamental? Si fue así ¿a qué se debió?
9. ¿Cuáles fueron los contactos del gobierno con otros actores sociales en relación a la reforma (sindicatos, empresarios, partidos políticos...)?
10. Estos actores sociales ¿tenían un proyecto alternativo de reforma de la Administración?

En las actuaciones para la reforma de la Administración Pública no se incluye en esta investigación el proyecto de traslado de la Capital Federal, ya que el mismo no se inscribió dentro de esa reforma, sino que se planificó como una actuación paralela a la misma en un marco de desarrollo del país, descentralización del poder político y económico, y un "afianzamiento del federalismo" (Alfonsín, 1986:8/10; y Alfonsín, 1988:X). "El traslado puede ser un momento adecuado para cambiar la Administración Pública, aunque no necesariamente. Ese cambio hay que incorporarlo a la decisión del traslado" (Alfonsín, 1986:10). "El traslado de la Capital no es un hecho aislado sino que forma parte de una estrategia de modernización política que incluye la reforma constitucional, la reforma de Estado y la reforma administrativa (...). La reforma del Estado y de su Administración no dependen del traslado de la Capital, ya que éstas son necesarias en sí mismas; sin embargo, el traslado no sólo elevará cualitativamente las metas de la reforma administrativa y acelerará su materialización, sino que, además, constituye el espíritu político de esas reformas" (Thomson, 1987a:3). "Discontinuidad histórica y espacial (...). Crea las condiciones para lograr un cambio cualitativo en las formas de funcionamiento de la Administración y en los mecanismos de toma de decisiones del gobierno". Hay que asegurar que el traslado no represente una simple

mudanza de personal e instituciones, sino "que coincida con un profundo replanteo de la cultura administrativa y de la configuración estructural de la Administración Pública Central" (Presidencia de la Nación, 1986:1) ⁽¹³⁾.

También pueden surgir objeciones porque no se incluye en esta investigación el proyecto de reforma constitucional dentro de la reforma de la Administración Pública. La respuesta es la misma: aquella reforma no fue planteada por sus promotores como parte de la reforma de la Administración (como se desprende en la cita de Thomson anteriormente mencionada), sino como cambios en el sistema político. Se pretendía con esta reforma sustituir el régimen presidencial por otro más cercano al parlamentarismo (período presidencial acortado a cuatro años, Poder Ejecutivo elegido por sufragio directo, y un primer ministro, jefe de gobierno, responsable ante el Congreso). Las propuestas de este proyecto fueron analizadas por el Consejo para la Consolidación de la Democracia (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986 y 1987), pero no fueron apoyadas por el Partido Justicialista, ya que se interpretaron como una maniobra de Alfonsín para renovar su mandato. El proyecto se postergó después de la derrota gubernamental en las elecciones de 1987 (Alcántara, 1989:37).

¹³⁾ La cronología relacionada con el proyecto de traslado de la Capital Federal puede resumirse de la forma siguiente: 1. El proyecto es anunciado por el gobierno el 15 de abril de 1986, lo que suscita serias críticas por no haber sido anunciado antes de las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados de noviembre del año anterior, lo que hubiera permitido una mayor discusión pública sobre el mismo. 2. Se crea la Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia-Capital, comisión interministerial autónoma que tendrá a su cargo la mecánica del traslado, una vez que se sancionen las leyes necesarias. 3. Después de un debate en diputados el proyecto de traslado se convierte en ley 23512 en mayo de 1987. 4. La Secretaría de la Función Pública realiza estudios sobre los efectos que tendría el traslado sobre el redimensionamiento y la modernización de la Administración. Se realiza una selección de los organismos que se trasladarían. 5. Las legislaturas de las provincias de Río Negro y Buenos Aires ceden parte de su territorio para la instalación de la futura capital en Viedma-Carmen de Patagones. 6. Se licitan y ejecutan obras de infraestructura. 7. Carlos Menem recoge el proyecto en su campaña electoral, pero no lo lleva a cabo después de asumir la Presidencia.

ANEXO II

UN ESTUDIO DEL CONTEXTO: LOS ACTORES SOCIALES

Como en esta tesis se intenta clarificar cómo los intereses, opiniones y actuaciones de diversos actores socio-políticos influyeron o modificaron el proceso de toma de decisiones y la implantación de políticas públicas durante el período de transición democrática, en este anexo se identifican los actores ⁽¹⁾ que intervinieron en la formulación e implantación de políticas concretas, ya que para un análisis de políticas públicas es necesario tomar en consideración el contexto político ⁽²⁾.

A.- Las organizaciones laborales: entre la confrontación y la negociación.

1.- Sindicatos y dictadura.

Para el movimiento obrero argentino el 24 de marzo de 1976 fue la fecha inicial de una gran persecución. El gobierno militar dictó una serie de leyes prohibitivas: se suspendió la actividad sindical y se prohibió el derecho de huelga. Fueron ilegalizadas la Confederación General del Trabajo (CGT) y "las 62 organizaciones". El mismo día del golpe de Estado se intervinieron 12 sindicatos, cifra que después se amplió hasta llegar a varios centenares. La Ley de Prescindibilidad autorizaba la baja de cualquier empleado de la Administración Pública. Se desató una persecución contra dirigentes sindicales. Muchos de ellos fueron detenidos, algunos incluidos en las Actas de Responsabilidades Políticas, otros puestos a disposición del Poder Ejecutivo. Miles de dirigentes medios y activistas de base fueron secuestrados y asesinados en la clandestinidad. En abril de 1976 se aprobó una reforma de la Ley de Contrato de Trabajo que

¹⁾ Se entiende por actores sociales o públicos a los individuos o grupos que tienen intereses en las políticas públicas, ya sea porque tienen influencia o porque son afectados por las decisiones gubernamentales. Diferentes actores públicos (colectivos ciudadanos, sindicatos, partidos políticos, agencias de gobierno, líderes políticos y analistas de políticas públicas) generalmente responden de diferente manera ante la misma información sobre el contexto político (Dunn, 1981:47).

²⁾ El contexto político es el contexto específico en el que ocurren los hechos relacionados con un asunto político (Dunn, 1981:47).

anulaba las normas en materia de derechos individuales ⁽³⁾.

Debido a todo lo anterior, y desmoralizado por la derrota política sufrida al desaparecer el gobierno peronista, el movimiento obrero no pudo articular respuestas a la nueva situación. Quedaban varios cientos de sindicatos no intervenidos, pero inmovilizados por las prohibiciones legales. Algunos dirigentes se mostraron dispuestos a negociar con el gobierno. El ministro de trabajo era el general Horacio Tomás Liendo, un militar "dialoguista" que, simultáneamente a la purga entre los dirigentes y al activismo sindicales, ofrecía algunas perspectivas de una futura normalización a algunos de los sindicatos, tal como lo propuso en un mensaje el primero de mayo de 1976 ⁽⁴⁾, pero las conversaciones se iban retrasando.

A pesar de estas difíciles condiciones, hubo algunas protestas de trabajadores, con contundente respuesta del gobierno: prisión o despidos para los dirigentes sindicales, y prohibición de asambleas y reuniones ⁽⁵⁾. Las principales reivindicaciones eran la reimplantación de la negociación colectiva, la normalización de las organizaciones sindicales, y la libertad para los detenidos sin proceso. La primera huelga general contra la dictadura fue el 27 de abril de 1979 (a pesar de las divisiones existentes dentro del movimiento obrero), que llevó a la detención de todos sus organizadores ⁽⁶⁾; la segunda fue convocada el 22 de julio de 1981, que también llevó a numerosas detenciones ⁽⁷⁾. Las movilizaciones sindicales de finales de este año pedían la convocatoria de elecciones para la vuelta a la democracia.

El 30 de marzo de 1982 la CGT convocó una concentración en la Plaza de Mayo, que fue simultánea a actos en casi todas las ciudades del interior. La convocatoria era contra el gobierno militar, especialmente contra su política económica, y reclamaba un gobierno de transición cívico militar hacia la democracia. Pero las consecuencias de esta jornada de movilizaciones se vieron

³⁾ La Ley de Contrato de Trabajo había sido sancionada en octubre de 1974, y desde el primer momento originó fuertes polémicas. Fue uno de los argumentos utilizados como justificación del golpe de Estado de 1976. Una descripción detallada de esta ley y otras normas en materia sindical y laboral del gobierno militar se encuentra en: Abos, 1984:16/21 y 63/68.

⁴⁾ El mensaje del ministro de trabajo del primero de mayo de 1976 se reproduce en: Abos, 1984:111.

⁵⁾ Las movilizaciones obreras de los primeros años del gobierno militar y la represión desatada contra ellas se encuentra detallada en: Abos, 1984:9/28 y 34/40.

⁶⁾ La organización de la huelga, las adhesiones del exterior y la reacción del gobierno, se encuentran detalladas en: Abos, 1984:48/56.

⁷⁾ El documento de convocatoria a esta huelga general se recoge en: Abos, 1984:138/139.

alteradas por la ocupación de las Islas Malvinas por las fuerzas armadas, conocida en Buenos Aires en la madrugada del 2 de abril. Durante ese día la gente comenzó a afluir a la Plaza de Mayo, y el gobierno concedió el indulto a los dirigentes sindicales detenidos después de la huelga anterior. Tras discutir la postura a tomar ante los acontecimientos, la CGT emitió un comunicado titulado "Primero la Patria", en el que establece un "paréntesis en su plan de acción", pero no renuncia a sus objetivos ⁽⁸⁾. La tregua producida por la guerra finalizó tras la derrota argentina frente a Gran Bretaña. El 22 de septiembre de 1982 se organizó una nueva concentración en la Plaza de Mayo, y el 6 de diciembre la tercera huelga general, que limitaba sus reclamos básicos a cuestiones económicas, de reactivación del aparato productivo, y en contra de la legislación laboral y social dictada por el gobierno militar, sin mencionar el pedido explícito del desmantelamiento del régimen. Diez días más tarde, el 16 de diciembre, la Multipartidaria ⁽⁹⁾ convocó a la Marcha por la Democracia, a la que se adhirieron los sindicatos. El 28 de marzo de 1983 se organizó un nuevo paro general.

Ya habían sido convocadas las elecciones para el 30 de octubre, aunque los rumores de un autogolpe que hiciera fracasar la salida institucional aún circulaban por el país. Raúl Alfonsín, precandidato a la Presidencia de la Nación por la Unión Cívica Radical, denunció un pacto militar sindical. El 25 de abril acusó a varios generales de intentar un acuerdo con dirigentes sindicales. Este acuerdo, según afirmó Alfonsín, consistía en un pacto según el cual el gobierno 'de facto' entregaba las asociaciones sindicales a sus antiguos dirigentes, postergando el proceso de democratización sindical, a cambio de un compromiso político de no investigar las acciones llevadas a cabo durante el gobierno militar. Quedaba involucrado en esa denuncia el grupo de dirigentes sindicales denominados "colaboracionistas" ⁽¹⁰⁾. Este supuesto pacto, se basaba en la opinión generalizada de que el Partido Justicialista sería el vencedor en las elecciones, y aprovechaba la estrecha relación existente entre ese partido y la CGT.

⁸⁾ El comunicado de la CGT del 6 de abril de 1982 en relación a la ocupación de las Islas Malvinas por las fuerzas armadas argentinas se encuentra recogido en: Abos, 1984:140/143.

⁹⁾ El 14 de julio de 1981, por iniciativa de la Unión Cívica Radical y el apoyo de la Federación Demócrata Cristiana, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Intransigente y el Partido Justicialista, surgió la Multipartidaria Nacional, a la que se adhirieron posteriormente otros partidos. La Multipartidaria llamaba a la reconciliación nacional y proponía un plan de transición hacia la democracia.

¹⁰⁾ Las declaraciones de Raúl Alfonsín relacionadas con el pacto militar-sindical se recogen en: Abos, 1984:146/150. La importancia de la denuncia del pacto militar-sindical en el plano del discurso en la campaña electoral de 1983, es analizada en: Landi, 1985:38/39.

El 4 de octubre de 1983, en pleno clima electoral, las dos centrales mayoritarias convocaron a una nueva huelga general, la quinta y última bajo la dictadura.

Existe una visión crítica del movimiento sindical bajo el régimen militar, que afirma que sobre todo procuró acomodarse a la situación. Se le reprocha a algunos dirigentes no haber cuestionado explícitamente los fundamentos del sistema dictatorial, y reducirse a un reclamo contra las consecuencias de la política económica. Se le reprocha que las reacciones fueron tardías e insuficientes. Es cierto que parte de los dirigentes sindicales mantuvo contactos con los representantes del gobierno, por ejemplo en los viajes anuales a Ginebra para participar en las asambleas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto a la delegación gubernamental. Estos contactos con el gobierno y la participación en las asambleas de la OIT sirvieron para repetir los reclamos esenciales: la libertad de los presos, la devolución de los sindicatos intervenidos, y la vigencia de la negociación colectiva, es decir, la vigencia del sindicalismo como organización. Pero además de esta fracción sindical dialoguista, que buscó asegurar sus posiciones dirigentes mediante un acercamiento y un cierto grado de complicidad con el régimen militar, existió el frente contestatario, que tuvo una estrategia de mayor enfrentamiento con el poder militar. La primera reacción de resistencia global contra la dictadura tardó tres años en producirse, pero la dureza de la represión puede explicar este hecho por lo menos en parte, sumada a la derrota política sufrida el 24 de marzo de 1976, al ser derrotado el gobierno peronista.

2.- Los sindicatos durante el gobierno democrático.

La situación política y económica adversa existente cuando llegó al gobierno el partido Radical, y la necesaria coexistencia entre el reordenamiento económico y las innumerables demandas sociales acumuladas y postergadas, no permitían imaginar una relación de baja conflictividad entre el sindicalismo y el gobierno (Gaudio y Thompson, 1990:9).

Trece paros generales en contra de la política socio-económica gubernamental, elevados índices de conflictos por cuestiones salariales y de empleo, cinco ministros de trabajo, la vigencia de gran parte de la legislación laboral dictatorial por varios años por falta de acuerdos políticos para suplantarla, fueron algunos de los rasgos más destacables que caracterizaron las relaciones laborales en Argentina durante el gobierno de Alfonsín.

Si bien las coyunturas económicas y políticas fueron las determinantes de muchos de los graves conflictos y de los intentos de concertación, también estuvieron presentes ciertas concepciones político-ideológicas que marcaron el comportamiento e influyeron en la acción tanto del gobierno como del sindicalismo. El radicalismo, aunque asignaba un papel importante al sindicalismo en la transición democrática, veía con desconfianza la estrecha relación de éste con el peronismo. El sindicalismo peronista, por su parte, necesitaba reconstruir sus posiciones después de la derrota electoral de 1983 -en la que había jugado un importante papel-, a la vez que debía llevar adelante una estrategia de recuperación de conquistas perdidas durante la dictadura militar.

El radicalismo aspiraba a reubicar al sindicalismo en el sistema político, colocando como condición 'sine qua non' su democratización interna ⁽¹⁾. Al ser ésta impulsada casi exclusivamente desde el Estado, sin un fuerte apoyo en las bases sindicales, se quedó a mitad de camino. Aunque los resultados electorales en los sindicatos mostraron rasgos de mayor pluralismo político, muchos de los viejos dirigentes volvieron a ocupar legítimamente sus puestos. Fueron ellos quienes se erigieron en los principales interlocutores del gobierno, hasta llegar a ocupar uno de sus ministerios. La propuesta Radical de un "nuevo sindicalismo" afirmado en la sociedad, en las bases y en el interior del país, se fue diluyendo en la negociación política (Gaudio y Thompson, 1990:9/10).

Las relaciones entre los sindicatos peronistas y el gobierno constitucional Radical desde 1983 se caracterizaron por una doble lógica. Por un lado, los sindicatos buscaron enfrentarse al gobierno. La dureza de estos enfrentamientos se refleja en los 13 paros generales convocados por la CGT en los 5 años y medio de ese gobierno. Por otro lado, los sindicatos buscaron recomponer sus bases legales y su inserción social. La normalización de la Confederación General del Trabajo, la sanción de diversas leyes como la de Asociaciones Sindicales y de Negociación Colectiva, y su participación en el gobierno por un breve período, reflejan una voluntad de negociación (Palomino, H., 1988:1).

Tanto en la confrontación como en la negociación los sindicalistas dirigieron su acción

¹⁾ "(...) no hay posibilidad de consolidar la democracia si no contamos con sindicatos fuertes, representativos y democráticos, tanto en su funcionamiento como en su organización". "Debemos ayudar a nacer al nuevo sindicato, que deberá tener poderío material y económico y, fundamentalmente, contenido humano" (Alfonsín, 1984:26).

y estrategias hacia el Estado. En la confrontación se trataba sobre todo de contestar la política económica del gobierno. Para ello casi siempre buscaron el apoyo empresario, ocupando éste un lugar no de adversario sino de aliado para modificar las políticas gubernamentales; aunque no siempre lograron ese apoyo. En la negociación los sindicalistas intentaron un diálogo directo con el poder político, e incluso ocupar el poder, como durante la gestión del sindicalista Carlos Alderete como Ministro de Trabajo (de marzo a septiembre de 1987).

Para el sindicalismo peronista, mayoritario en Argentina, el acceso del radicalismo al gobierno nacional en 1983 fue casi traumático. Por primera vez desde 1946 el sindicalismo se enfrentaba a un gobierno electo por el voto popular sin proscripciones, con un signo ideológico distinto al de su orientación preponderante, ya que por primera vez el peronismo perdía unas elecciones libres. Además, los sindicalistas aparecían ante la sociedad y ante el Partido Justicialista (peronista) como los máximos responsables de la derrota electoral del peronismo, debido a la activa participación de determinados dirigentes sindicales en las listas electorales de ese partido.

El período abierto en diciembre de 1983 fue desde el inicio un período de recomposición del poder sindical. El fracaso de la estrategia del gobierno Radical para la normalización de los gremios, fue una oportunidad para los sindicatos de acelerar esa recomposición. La derrota -por un voto en el Senado- del proyecto gubernamental de normalización sindical, fue aprovechada por los sindicalistas para negociar un nuevo marco jurídico para el reordenamiento interno de los gremios. Este marco, negociado directamente con el Ministerio de Trabajo, permitió que muchos dirigentes se consolidaran al frente de sus organizaciones, aunque varios gremialistas tradicionales debieron ceder sus cargos ante nuevos dirigentes surgidos con las tendencias democratizadoras abiertas en 1983. Pero hacia principios de 1985 buena parte de la vieja guardia sindical se había afirmado en sus puestos (Palomino, H., 1988:3) ⁽¹²⁾.

La segunda etapa de la recomposición sindical fue la normalización de la Confederación de sindicatos en noviembre de 1986. Intervenida por la dictadura militar en 1976, la CGT no había podido designar a sus directivos respetando sus estatutos desde hacía 10 años. El consejo directivo resultante de esa normalización reflejó el equilibrio de fuerzas entre las diversas

¹²⁾ Un análisis del proceso electoral en los sindicatos de 1984 y 1985 y los resultados del mismo, se recoge en: Palomino, H., 1989b.

corrientes del sindicalismo peronista.

El tercer paso de la recomposición sindical fue la promulgación de la Ley de Asociaciones Sindicales, que regula la constitución interna de los sindicatos, a la que éstos deben adecuar sus estatutos ⁽¹³⁾, y la Ley de Negociación Colectiva, que regula los convenios de los sindicatos con las organizaciones empresariales ⁽¹⁴⁾. Estas normas se dictaron durante los primeros meses de 1988.

Esta descripción de los hitos institucionales que marcaron los acuerdos y negociaciones entre el gobierno y los sindicatos desde 1983 sirve para señalar un rasgo común a todos ellos: en todos los casos las normas resultantes fueron derivadas de negociaciones directas entre el gobierno y los sindicatos, con poca participación del parlamento (Palomino, H., 1988:5).

Las negociaciones fueron dificultosas y se dieron en un marco de conflicto permanente, traducido en 13 paros generales convocados por la CGT durante el gobierno Radical ⁽¹⁵⁾. La confrontación sindical tuvo como eje la contestación a las políticas económicas del gobierno, es decir, se ubicaron en un plano distinto al del logro de fines institucionales perseguidos con las negociaciones descritas. Los paros generales, como ya se mencionó, descartaron el enfrentamiento con los empresarios, y se articularon como confrontación contra el gobierno. La acción de la CGT estuvo orientada a buscar rectificaciones de la política económica oficial, sin identificar a los empresarios con ella, aún cuando estos pudieran beneficiarse.

3.- De la Ley Mucci al Plan Austral.

El inicio oficial de la concertación entre el gobierno y las organizaciones empresariales y obreras se formalizó el 3 de agosto de 1984, a los ocho meses de haber llegado Alfonsín a la Presidencia. Sus orígenes tienen que ver con dos fracasos de la política gubernamental. Uno a principios de ese año, cuando fue rechazado por el Senado el proyecto de ley de normalización

¹³⁾ En síntesis, esta ley tiende a concentrar el poder sindical y facilitar el control de los dirigentes nacionales sobre las organizaciones.

¹⁴⁾ Una descripción de las leyes de Asociaciones Sindicales y de Negociación Colectiva se recoge en: Palomino, H., 1988:6/8.

¹⁵⁾ Las huelgas generales convocadas por la CGT desde diciembre de 1983 a julio de 1989 se distribuyeron de la siguiente forma: una en 1984, dos en 1985, cuatro en 1986, tres en 1987, y tres en 1988.

sindical presentado por el Ejecutivo, y que había sido aprobado previamente en la Cámara de Diputados (Alcántara, 1990:13/14). Esta derrota llevó, en mayo, a la primera renuncia en el equipo ministerial, la de Antonio Mucci, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, "uno de los principales impulsores de la política de confrontación con la vieja dirigencia peronista" (Portantiero, 1987b:150). El cambio de Mucci por Juan Manuel Casella, más proclive al diálogo, abrió las perspectivas para una política de concertación. El segundo fracaso no fue tan estrepitoso como el anterior, pero también contribuyó a que el gobierno variara su estrategia. El 8 de junio de 1984 el gobierno convocó a los principales dirigentes de la mayoría de los partidos políticos (entre ellos Isabel Perón, entonces jefa del Partido Justicialista) a firmar un Acta de Coincidencias. Las consecuencias del documento fueron nulas. La idea original (inspirada en el reiteradamente evocado Pacto de la Moncloa) de acordar un pacto de garantías políticas era consecuente con la orientación anticorporativa de Alfonsín, pero no se correspondió con la realidad ⁽¹⁶⁾. El proceso de concertación que se inició en agosto fue más producto de una doble derrota gubernamental (directamente primero con los sindicatos, indirectamente después, en la fallida búsqueda de acuerdos con los partidos) que una estrategia razonada (Portantiero, 1987b:150; y Cavarozzi y otros, 1988:186). La política de concertación tampoco tuvo éxito. A medida que pasaban los meses sin que pudiera negociarse nada, por la decidida hostilidad de los sindicatos hacia la política gubernamental, la hiperinflación colocaba en una situación difícil al gobierno. Entonces el equipo económico decidió un brusco cambio de planes al instrumentar un drástico reordenamiento económico desde arriba: el Plan Austral, en junio de 1985. Este plan económico fue tramitado unilateralmente, colocando a los actores sociales frente a un hecho consumado. A partir de ese momento la concertación debía aceptar como punto de partida un rígido cuadro de reglas de juego fijadas por el gobierno, y ésta fue la queja permanente de los sindicatos. El sindicalismo no concebía ninguna política que no supusiese la eliminación del Plan Austral.

¹⁶⁾ Dieciséis partidos políticos suscribieron con el Presidente de la Nación este documento conjunto. Algunos partidos lo firmaron con reservas. No participaron en la firma la Unión de Centro Democrático (UCeDé), el Partido Intransigente (PI), el Partido Comunista (PC), ni el Frente de Izquierda Popular (FIP); tampoco lo hicieron otros partidos - Movimiento al Socialismo (MAS), Partido Obrero (PO) y PTP- que -aunque estaban reconocidos legalmente- no fueron invitados al diálogo. El Acta de Coincidencias está publicada en El Bimestre, n° 15, mayo/junio de 1984, CISEA, Buenos Aires, pp. 123/125; también en La Nación, Buenos Aires, del 8 de junio de 1984.

4.- La confrontación.

El 18 de diciembre de 1983 (una semana después de tomar posesión) el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento Nacional el proyecto de ley de reordenamiento sindical. Este resumía un punto fundamental de la plataforma electoral de la Unión Cívica Radical: establecimiento de una ley de elecciones sindicales para la democratización del movimiento obrero. Se esperaba democratizar los mecanismos de acceso al control de los sindicatos, y para ello se establecía una eventual intervención del poder estatal ejercido en el interior mismo de las organizaciones laborales. Hasta que se realizaran las elecciones los sindicatos serían administrados por representantes del Ministerio de Trabajo ⁽¹⁷⁾. Desde la presentación de este proyecto de ley a marzo de 1984 se abrió la confrontación, la primera que afrontó el gobierno, y que terminó en una derrota. El sindicalismo peronista, que se hallaba dividido en dos centrales, se reunificó inmediatamente (en un acto celebrado el 25 de enero de 1984) para enfrentarse al proyecto Radical. El peronismo político, apoyando la postura de los sindicatos, consiguió el triunfo parlamentario, derrotando el proyecto del gobierno ⁽¹⁸⁾. La dirección de la CGT reunificada pidió la reimplantación de la Ley Sindical aprobada en el último gobierno peronista (1973-1976), que reforzaba el poder de las direcciones sobre los niveles intermedios y las bases. En febrero de 1984 se aprobó la ley en el Congreso (donde la UCR tenía mayoría). En el Senado el partido gubernamental no tenía mayoría, por lo que necesitaba el apoyo de los llamados "bloques provinciales", integrados por tres pequeños partidos del interior que poseían en conjunto seis representantes. El 15 de marzo de 1984 la ley es rechazada en el Senado, por 24 votos contra 22, triunfando así la posición defendida por el PJ, y apoyada por el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y el Movimiento Popular Neuquino.

El 27 del mismo mes, Alfonsín crea un nuevo cargo, y nombra a un sindicalista, Hugo Barrionuevo, como delegado personal del presidente para la normalización sindical, con rango de Secretario de Estado, para tratar de reencauzar las relaciones con los gremios. Su

¹⁷⁾ El Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional que acompañó el Proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical, del 16 de diciembre de 1983, se recoge en: Gaudio y Thompson, 1990:247/251; y el Proyecto aprobado en el Congreso y derrotado en el Senado en: El Bimestre, n° 16, julio/agosto 1984, CISEA, Buenos Aires, pp. 119/123.

¹⁸⁾ Diversas citas de la discusión en el Parlamento sobre la ley de normalización sindical presentada por la UCR, se recogen en: De Riz, 1989:15/19.

nombramiento fue visto desde medios políticos y sindicales como "un puente que ha tendido Alfonsín con el movimiento obrero" (Clarín, Buenos Aires, 6/3/84 -¹⁹-). El Ministro de Trabajo, Antonio Mucci, es reemplazado por el diputado Radical Juan Manuel Casella en abril de 1984. Estos dos nombramientos son un intento de mantener abiertos los canales de negociación con la CGT recientemente reunificada.

La intervención del nuevo ministro permitió la aprobación, en julio de 1984, de un nuevo código electoral para las organizaciones gremiales (ley 23071), aceptado por el peronismo (²⁰). En el proyecto aprobado, muchos de los puntos contenidos en el proyecto del Ministro Mucci habían desaparecido, y otros se acercaban más al criterio de la CGT que al del gobierno. De todas las modificaciones, la mayor novedad consistía en que la facultad de llamar a elecciones recaía sobre las conducciones existentes, tantas veces criticadas por irrepresentativas. Las posturas del radicalismo no habían sido abandonadas totalmente, pero habían sufrido un gran retroceso con respecto a sus objetivos democratizantes iniciales. La UCR había relegado varios de sus más defendidos principios doctrinarios, principalmente la democratización sindical de abajo hacia arriba, pero a la vez se había relajado la relación de tensión entre el gobierno y la cúpula gremial, y el acuerdo permitió el desarrollo de elecciones en los sindicatos para una normalización institucional total del movimiento sindical (Gaudio y Thompson, 1990:62/64 y 91).

Se inició el proceso de normalización de los sindicatos, al comenzar el proceso electoral en más de 700 gremios, y simultáneamente se puso en marcha la concertación económico-social. Pero antes Alfonsín buscó respaldo político para su gobierno, con la firma de la ya mencionada Acta de Coincidencias, el 8 de junio de 1984.

El 14 de junio de 1984 (seis días después de la firma del Acta de Coincidencias), la CGT anuncia que ha decidido proponer a los secretarios generales y a las delegaciones regionales un plan de lucha destinado a promover el cambio de la política económica oficial. Se amenaza con una huelga general. El gobierno no quería tener como principal interlocutor para un pacto a la CGT, pero fracasó en sus intentos de evitarlo. Primero con la Ley de Normalización, segundo con el acuerdo con el peronismo político. Este, dividido tras la derrota electoral de 1983, no presentaba un frente coherente ni un grupo directivo con el que se pudiera negociar. Por ello,

¹⁹) Citado por Gaudio y Thompson, 1990:56.

²⁰) La ley 23071 se recoge en: El Bimestre, n° 16, julio/agosto de 1984, CISEA, Buenos Aires, pp. 123/126.

el gobierno tuvo que trasladar la negociación desde el plano político hacia el económico. El 28 de junio de 1984 Alfonsín recibe a los dirigentes de la CGT y acuerda con ellos poner en marcha los mecanismos de concertación. Se admitía de hecho, de esta forma, la intención de la CGT de conducir la totalidad del movimiento peronista, cuya rama política había sido derrotada en las elecciones.

5.- El inicio de la concertación.

El 8 de agosto de 1984 tiene lugar la primera reunión tripartita para la concertación entre el Poder Ejecutivo, sindicatos y empresarios, que se realiza en el Ministerio del Interior, y es presidida por el Ministro de esa cartera, Trócoli. Este hecho confirma la voluntad del gobierno de que el diálogo fuera eminentemente político, aunque se trataron temas económicos y sociales (Portantiero, 1987b:156; Gaudio y Thompson, 1990:107; Cavarozzi y otros, 1988:187). Entretanto, el Congreso y el Senado habían aprobado las normas con que debían efectuarse las elecciones sindicales, y se sucedían paros sectoriales, aumentando la presión de los sindicatos sobre el gobierno. Una propuesta del Ministro de Economía sobre salarios mínimos es rechazada por la CGT, y ésta abandona la concertación (es el primer abandono de una serie de entradas y salidas de los sindicatos en la concertación), y anuncia para el 3 de septiembre una huelga general, la primera de la CGT contra el gobierno democrático. La declaración de la CGT es apoyada por los partidos de izquierda y por el PJ. Este paro general parecía dar por finalizado el proceso de concertación, pero no fue así. Los representantes del sindicalismo volvieron a la mesa de concertación, y ésta continuó el 8 de septiembre, pero sin grandes frutos. El 31 de octubre es nombrado el nuevo Ministro de Trabajo, Hugo Barrionuevo, en reemplazo de Juan Manuel Casella. La designación de un Ministro de Trabajo proveniente del sindicalismo provocó ciertas discrepancias internas en los gremios (Gaudio y Thompson, 1990:107).

El deterioro de la situación económica se agravó a principios de 1985. El 18 de febrero el Ministro de Economía, Bernardo Grinspun, es reemplazado por Juan Sourrouille (hasta entonces Secretario de Planificación), profesional independiente, que no pertenecía a ningún partido, y que no contaba con el respaldo ni de sindicatos ni de empresarios. Desde el comienzo el nuevo ministro planteó al conjunto de la sociedad la determinación del gobierno de encarar la lucha antiinflacionaria, asumiendo los costos políticos que este ajuste implicaría para diversos sectores sociales.

A principios del mes de abril los ataques al gobierno se generalizan. Alfonsín convoca una concentración para el 27 de ese mes, en defensa de la democracia, en la Plaza de Mayo. Lo apoya una parte del peronismo (los que luego serían los "renovadores"), los organismos de derechos humanos, y varios partidos de izquierda. Rechazan la convocatoria los partidos de derecha y la CGT. La CGT organiza un "plan de lucha", que culmina con un paro general el 23 de mayo de 1985, y una manifestación en la Plaza de Mayo. Tiene el apoyo del peronismo y de los partidos de izquierda. La lucha de la CGT es más contra el gobierno que contra los empresarios. La Secretaría General de la CGT acusa al gobierno de no tener ningún plan para enfrentar la situación, que es muy grave (la cifra de inflación interanual es de 1580%, el valor del dólar aumenta 2 y 3 veces por día, y no hay operaciones económicas a medio o largo plazo - Portantiero, 1987b:167-).

El 14 de junio de 1985 el gobierno decide lanzar un plan económico: el Plan Austral. La concertación queda descartada y el gobierno actúa unilateralmente. Se ponía fin a una primera etapa del gobierno en que el recurso para frenar la inflación y estabilizar la economía había sido la concertación tripartita. Sus sucesivos fracasos y los enfrentamientos con las organizaciones sindicales llevaron al gobierno a tomar la decisión de gobernar apelando directamente al apoyo de la ciudadanía, evitando las intermediaciones de las organizaciones corporativas.

El nuevo plan económico, como plan antiinflacionario, combinó medidas heterodoxas y otras más ortodoxas para quebrar las expectativas inflacionarias. Era un tratamiento de choque que implicaba congelamiento de precios, mantenimiento del crecimiento salarial dispuesto para ese mes (con una congelación posterior de sueldos), cambio de la moneda oficial, ajuste de la política monetaria y fiscal, compromiso del Estado a no emitir moneda para financiar el déficit fiscal, etc. (Banco Mundial, 1987:2/3). Era un intento del gobierno de controlar las principales variables de la economía en un contexto de fuerte presión de los acreedores externos para el pago de la deuda externa, en un intento de generar certidumbre y estabilidad económica que posibilitaran la inversión y el crecimiento ⁽²¹⁾. La derecha, la izquierda y el peronismo tradicional rechazaron el Plan. La CGT descartó medidas de acción inmediatas, pero no apoyó abiertamente la iniciativa del gobierno. La población en su mayoría se manifestó de acuerdo con el Plan (Acuña, dos Santos y otros, 1988:220).

²¹⁾ La situación económica previa al Plan Austral y los primeros efectos del programa se resumen en: CEPAL, 1986:148/161.

En las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados, el 3 de noviembre de 1985, la UCR vuelve a derrotar al PJ, consiguiendo victorias en provincias en que el peronismo era históricamente imbatible (Santiago del Estero, Catamarca, Formosa y Tucumán), consiguiendo una distribución más homogénea de sus votos en el país, aunque disminuyendo su número. Como el único peronismo verdaderamente organizado es el sindical, la CGT pasa a ser el eje de la oposición política.

Después del Plan Austral descenden los conflictos laborales, coincidiendo con el éxito del programa económico (disminución de la inflación, crecimiento de la balanza comercial, crecimiento más rápido de la economía), pero vuelven a aumentar a partir del segundo trimestre de 1986.

La CGT manifiesta su oposición al plan económico a través de sucesivos paros generales en agosto del 85 y en enero, abril, junio y octubre de 1986.

El análisis del conflicto social en los términos en que fue presentado por la CGT durante 1984, 1985 y 1986, revela cierta rigidez en las demandas planteadas, concentradas en las demandas salariales. Si bien la CGT elaboró un programa económico y social denominado de los "26 puntos", que incluía el posicionamiento sindical sobre diversos temas (deuda externa, política económica, inversión pública, vivienda, educación, cultura, etc. -²²-), este fue prácticamente desconocido por la opinión pública, ya que el discurso de los líderes sindicales en los medios de comunicación (vehículo privilegiado para el contacto entre la estructura sindical y la sociedad) insistía en los temas salariales (Abos, 1987a:116). Frente a las acciones de confrontación de la CGT contra la política económica del gobierno (a través de las huelgas generales), se articula otra lógica de acción sindical: otros sindicatos organizan medidas de fuerza contra los empresarios, para conseguir aumentos salariales. Estos actúan sobre un interlocutor distinto que el elegido por la Secretaría General de la CGT. Buscan, de esta forma, canales de negociación (Palomino, H., 1987a:19). Esta actitud negociadora lleva a que el 24 de marzo de 1987 sea nombrado como Ministro de Trabajo un sindicalista, Carlos Alderete.

El nombramiento de un conocido líder sindical como Ministro de Trabajo constituyó un acontecimiento político importante, en el marco de una política económica que requería concertaciones y acuerdos. Este nombramiento (ocurrido pocos meses antes de una elección

²²) La Propuesta Nacional de la Confederación General del Trabajo denominada de los "26 puntos", se recoge en: Gaudio y Thompson, 1990:251/254.

nacional para la renovación parcial de la Cámara de Diputados Nacionales, para las Cámaras de Diputados Provinciales, y -en el ámbito municipal- para alcaldes y concejales) significaba un intento de cambio en la dinámica de la relación entre el Estado y las organizaciones obreras. Más que las protestas con reivindicaciones no negociables, manifestada con los paros generales, se trató de abrir una negociación y de buscar puntos de encuentro. Sin embargo, la victoria peronista de septiembre de ese año, desconcertó al grupo sindical que promovió el acercamiento con el gobierno, provocando la renuncia del titular del Ministerio de Trabajo ese mismo mes, que fue sustituido por I. Tonelli.

Cuando Carlos Alderete llega al Ministerio de Trabajo, pareció que un largo periplo llegaba a su fin. Los sindicatos, que hasta ese momento habían constituido una de las principales fuerzas opositoras al gobierno Radical, aparecían ahora junto al gobierno. Los gremios obtenían el sector del aparato del Estado encargado de regular y controlar las relaciones laborales y el ordenamiento legal y administrativo (y también político) de las organizaciones sindicales. El gobierno demostraba que también podía negociar y concertar con los sindicatos. Pero, por otro lado, este nombramiento podía ser analizado de forma negativa, poniendo en duda la capacidad del Estado para funcionar de modo autónomo y de negociar eficazmente con las corporaciones (Palomino, H., 1987a:176). De hecho, cuando llegó a la cartera de trabajo el dirigente peronista, no se había definido la política que se impulsaría desde ese ministerio. La necesidad de consolidar una alianza con el frente sindical ante la proximidad de la prevista crisis militar debido a los juicios a algunos militares por la represión antisubversiva, hizo que el nombramiento se realizara sin que se acordaran los aspectos específicos de la política laboral futura (Gaudio y Thompson, 1990:171/174).

A partir del éxito peronista en las elecciones de septiembre de 1987, que reflejaba las posibilidades de acceder a la presidencia de la Nación en las elecciones de 1989, se trasladó la atención de los sindicatos de la relación con el gobierno a la relación con el Partido Justicialista. La mayor preocupación de los sindicatos hasta mediados de 1988 fue la lucha interna en torno a las candidaturas a presidente y vicepresidente del partido.

El gobierno nacional lanzó el primero de agosto de 1988 un nuevo plan de ajuste económico, conocido como Plan Primavera. El nuevo programa antiinflacionario incluía un acuerdo de precios con la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara de Comercio. El apoyo que en su momento había recibido el Plan Austral, indujo a la CGT a ser más prudente con este nuevo plan económico, pero a final de mes la central sindical anunció un paro general para el

nueve de septiembre (el 12º en cinco años de gobierno de Alfonsín). Esta convocatoria no tuvo un apoyo sindical unánime. Para Gaudio y Thompson (1990:233) esta falta de acuerdo se debió a que se empezaba a cuestionar el estilo del Secretario General de la CGT, Saúl Ubaldini, de apelar a las huelgas generales, sobre todo porque algunos dirigentes gremiales suponían que la misma perjudicaría al PJ en las elecciones. Algunos partidos de izquierda (PO y MAS) se distanciaron de la CGT, ya que le atribuían a la huelga una intención político-electoral. El acto en la Plaza de Mayo el día del paro se celebró con mayor violencia de la habitual, entre grupos de manifestantes, y entre éstos y las fuerzas de seguridad. La violencia de lo sucedido llevó a Ubaldini a decretar, esa misma tarde, un nuevo paro general para el día 12, en defensa de los derechos humanos y como medida de protesta frente a la represión policial. Esta decisión de Ubaldini, recibió críticas desde sectores políticos y sindicales. Los que se oponían al paro número 13 de la CGT desde el propio Partido Justicialista reflejaban la preocupación de que la actitud individualista de la CGT pudiera perjudicar al PJ en las elecciones presidenciales, alejando los votos de las clases medias. La huelga finalmente se realizó, pero había quedado claro de que ya no eran mayoría los dirigentes sindicales que estaban dispuestos a seguir empleando esta metodología como forma de confrontación con el gobierno (Gaudio y Thompson, 1990:234).

Desde principios de 1989, un acuerdo explícito entre la dirección general de la CGT y el candidato presidencial del PJ para las elecciones de mayo, contribuyó a atenuar la conflictividad sindical. La CGT decidió no realizar paros generales antes del 14 de mayo, para no afectar las posibilidades del candidato peronista (Palomino, H., 1989c:21).

B.- Las asociaciones empresariales: del apoyo al régimen autoritario al apoyo al régimen democrático ⁽²³⁾.

1.- Empresarios y dictadura.

Desde 1955 los empresarios argentinos han mantenido, en general, mejores relaciones con

²³⁾ Existen numerosos estudios con descripciones de las trayectorias de las organizaciones empresariales (industriales, agropecuarias, comerciales, financieras, etc.) y las diferencias entre ellas, aunque casi ninguno de ellos incluye el período del gobierno de Alfonsín (Schvarzer, 1991a -que estudia la UIA desde 1887 hasta 1981-; Schvarzer, 1990 -estudio de las grandes corporaciones empresarias entre 1955 y 1983-; Palomino, M., 1989 -estudio sobre la CARBAP entre 1955 y 1983-; Villarreal, 1987 -que estudia las transformaciones de la UIA desde 1981 hasta 1983-), o sólo analizan los primeros años del mismo (Villarreal, Palomino e Itzcovitz, 1986; Palomino, M., 1987).

los regímenes militares que con los democráticos. Con los primeros establecieron relaciones económicas más directas, gracias a la exclusión de otros grupos sociales y por la ausencia de mecanismos de control propios de los sistemas constitucionales. En la mayoría de los casos, además, tomaron parte en los procesos de desestabilización que desembocaban en los golpes de Estado. Las corporaciones empresariales jugaban un papel contrario al mantenimiento de las instituciones democráticas, ya que en sus actividades competían con los partidos políticos y trataban de sustituirlos en las funciones de transmisión de las demandas de la sociedad al Estado. La ausencia de partidos de derecha fue otro factor que llevó a los empresarios a privilegiar la estrategia de acción corporativa.

Las entidades corporativas del empresariado demostraron a lo largo de su historia que los objetivos sectoriales en torno a los que fijaron su constitución fueron excedidos por demandas de tipo político e ideológico que incluían temas como la organización del Estado, la legislación sindical, los partidos políticos, las reformas constitucionales, etc. En la búsqueda de esos objetivos no vacilaron en apoyar golpes de Estado y gobiernos autoritarios. La adhesión que generó el último gobierno militar es un ejemplo de la forma con que las entidades empresariales se enfrentaron al régimen político (Itzcovitz, 1987:225).

La inestabilidad política ha resultado rentable en términos económicos para los principales sectores propietarios argentinos, debido a la especulación y a la posesión de información privilegiada, que ha llevado a la concentración de recursos. De hecho, antes del golpe de Estado de 1976 existió una "demanda golpista" por parte de los empresarios (Schvarzer y Sidicaro, 1987:6/9; Schvarzer, 1991a:213/223), entre otras manifestaciones, con el paro ganadero de 10 días que realizaron las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), las Federaciones Agrarias Argentinas (FAA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA) a partir del 19 de septiembre de 1975, y con el paro general del empresariado convocado por la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias el 16 de febrero de 1976, que reclamaba asegurar el orden y la seguridad para las personas y los bienes, defender la empresa privada y preservar las fuentes de trabajo y los altos intereses de la Nación (tal como lo describe uno de sus convocantes: SRA, 1976:50/51 y 82/83).

Durante el gobierno militar de 1976 a 1983 el Ministerio de Economía fue controlado por hombres de confianza de los empresarios, salvo durante el período del Presidente Viola, período en que los empresarios presionan por un cambio de presidente. La SRA manifestó que en este período presidencial se había deteriorado la economía, y que el gobierno se estaba alejando de

las "fuetes del Proceso". "El relevo (del presidente y del equipo económico) no ha significado renovar la energía y corregir los desvíos, sino todo lo contrario" (SRA, 1982:8 y 59/60).

Los beneficiarios de la política de endeudamiento externo e inflación no disimularon su agradecimiento en septiembre de 1979, cuando llegaron a Argentina los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos (OEA), para investigar las múltiples denuncias contra la política represiva de la dictadura militar ⁽²⁴⁾. En esa ocasión un centenar de entidades dio a conocer una declaración de apoyo incondicional al gobierno. Entre esas entidades figuraban varias de las organizaciones empresariales más importantes: Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Asociación de Bancos del Interior de la República Argentina, Consejo Empresario Argentino, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Cámara Argentina de Comercio, Sociedad Rural Argentina, etc. (Nun y Portantiero, 1986:46/47; y Nun, 1987:110/111). La SRA, además, se reunió con la Comisión que visitaba argentina el 12 de septiembre de 1979, para defender la "situación actual de paz, orden y plena ocupación y la necesidad de consolidar esta realidad", y confirmar "la necesidad de que las fuerzas armadas ocuparan el vacío de poder en 1976 evitando el caos y la desintegración nacional" (SRA, 1980:53/54).

De entre ellas, ADEBA fue, seguramente, la que mantuvo su adhesión a la dictadura de forma más permanente. Después del golpe de Estado de 1976, el presidente de esta corporación viajó a Estados Unidos para procurar el apoyo de los grandes bancos a la gestión del nuevo equipo económico. En 1978, ADEBA preparó y difundió un documento de varios cientos de páginas -que volvió a hacer circular en 1980- titulado "Presentación atinente a los antecedentes, fundamentos y alcances para un esquema de proyecto nacional", que es un esbozo general de un programa político para el país. Entre otras cosas, este programa asigna un papel tutelar a las fuerzas armadas, amplía los poderes del ejecutivo, relega al Parlamento a una posición secundaria, restringe las funciones de los partidos políticos, y propugna el voto calificado. Todo ello propuesto por una asociación de banqueros que, desde su creación en 1972, había denunciado el "poder corporativista" de los sindicatos y su intromisión en política (Nun y Portantiero, 1986.47/48).

Una descripción similar podría hacerse de la Cámara Argentina de Comercio (CAC),

²⁴⁾ Esta Comisión de la OEA publicó un documento que recogía la información sobre la investigación realizada en Argentina (Organización de Estados Americanos, 1980).

organización que desde su fundación en 1924 constituye uno de los órganos de expresión más importantes de los grandes empresarios argentinos ⁽²⁵⁾. La CAC defendió en todo momento las políticas económicas liberales y a los regímenes autoritarios, en los que figuraron funcionarios surgidos de sus filas. Esta última característica puede aplicarse a la Sociedad Rural Argentina (SRA), otro de los firmantes de la declaración de septiembre de 1979, y representante de la oligarquía agraria argentina.

Dentro de las corporaciones agrarias, son ideológicamente afines a la SRA las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), que representan sobre todo intereses pampeanos. Pero mientras el recurso táctico más utilizado por la Sociedad Rural es la influencia directa sobre los funcionarios, el método seguido por las Confederaciones Rurales es la confrontación (como el llamado "camionetazo" del 14 de marzo de 1984, contra la política agraria "socializante" del gobierno; o el paro agropecuario del 9 de junio del año siguiente, contra las retenciones a la exportación y contra el proyectado impuesto a la tierra). Entre las entidades adheridas a las Confederaciones Rurales sobresale la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), por el énfasis de sus reclamos en favor de la absoluta libertad de mercado, que la han llevado a una oposición contra los esquemas de concertación y contra las políticas redistributivas (Nun y Portantiero, 1986:48/50).

Mucho más matizadas son las posiciones de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) -que nuclea a cooperativas de productores- y, sobre todo, de las Federaciones Agrarias Argentinas (FAA), que nació luchado por los intereses de los arrendatarios y hoy es una organización muy extendida, con una base de pequeños y medianos productores. La FAA defiende una posición democrática, ha criticado a gobiernos autoritarios apoyados por la Sociedad Rural y las Confederaciones Rurales, y ha defendido sistemas progresivos de tributación. Pero al ir perdiendo importancia las cuestiones vinculadas al régimen de tenencia de la tierra (como los arrendamientos), las posiciones de las FAA se han ido acercando a las de las otras asociaciones, sobre todo en su rechazo de la política de retenciones y en sus reclamos de mejores precios para los bienes necesarios en su producción (Nun Y Portantiero, 1986:50).

²⁵⁾ Contra lo que indica su nombre, la Cámara Argentina de Comercio no es exclusivamente sectorial, sino que representa intereses comerciales, agrarios, industriales y financieros.

2.- Los empresarios durante el gobierno democrático.

Durante el gobierno de Alfonsín, tanto el programa económico del radicalismo como la historia del partido, lo orientaban hacia posiciones críticas respecto a los principales sectores empresariales. Diversas medidas de política económica anunciadas contra los grandes empresarios durante la campaña electoral de 1983 (recomposición del nivel de ingresos de los sectores populares, eliminación de las actividades especulativas del sector financiero, adopción por el Estado de estrategias de desarrollo económico que reflejaban que los radicales no confiaban en los mecanismos de autorregulación basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, control estatal sobre las actividades de las grandes empresas...) se intentaron durante el período de Ministro de Economía Grinspun, sin considerar la desarticulación de la estructura productiva que se había operado durante el régimen militar. Por ello, la gestión del ministro Grinspun fracasó, ya que no se pudo cumplir el objetivo prioritario de la política económica: contener la alta inflación y promover el crecimiento (Schvarzer y Sidicaro, 1987:10/11).

La convocatoria del gobierno a la concertación llevó a las entidades corporativas a formar en 1984 el llamado "Grupo de los 11", constituido por asociaciones empresariales (SRA, ADEBA, Coordinadora de Entidades Mercantiles, CONINAGRO, Cámara Argentina de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción, Confederaciones Rurales Argentinas, UIA, Cámara de Comercio, Industria y Producción, y Unión de Entidades Comerciales Argentinas ⁻²⁶⁻), y la CGT. Este grupo presentó una propuesta alternativa al programa económico oficial, "Diagnóstico sobre la situación económica actual" (UIA, 1984), por lo que adquirió un carácter de frente empresarial-sindical opuesto a la política del gobierno, a menos de un año de la llegada de la democracia (Palomino, M., 1987:210/211). La Unión Industrial Argentina (asociación que agrupa a la mayor parte de los industriales del país) había recibido con desconfianza las tentativas precedentes de organizar reuniones entre las organizaciones corporativas y el gobierno, pero aceptó la proposición de Alfonsín de convocar a todas las organizaciones corporativas para un Pacto de unidad nacional. También aceptó la convocatoria para un Consejo económico y social de mediados de 1984. La llamada del gobierno a la concertación también es aceptada por la SRA (tal como lo afirman las propias organizaciones: UIA, 1984; y SRA, 1985:52), la FAA y CONINAGRO. La CRA la rechaza (Villarreal, Palomino e Itzcovitz, 1986:71).

²⁶⁾ De las cuatro organizaciones agrarias, no participaba la FAA.

La sustitución del Ministro de Economía en febrero de 1985 significó un cambio en la política económica y en las relaciones del gobierno con los empresarios. Cuando el gobierno presentó el Plan Austral, en junio de 1985, basado en el control de precios y salarios, la UIA aceptó el Plan como una medida provisoria, aunque siempre fue contraria al control de precios (Villarreal, Palomino e Itzcovitz, 1986:63/64). Este programa de ajuste económico, dejó sin respuestas alternativas a los empresarios; pero los conflictos reaparecieron en los primeros meses de 1986.

3.- Las organizaciones agropecuarias.

Los representantes del agro reclamaron medidas específicas para su sector, en particular la supresión de impuestos a la exportación. Durante los primeros años del gobierno de Alfonsín hubo varias huelgas agrícolas y otras movilizaciones, tales como manifestaciones, corte de carreteras y campañas para que no se pagaran impuestos. Las huelgas consistían en no efectuar compras ni ventas, ni gestiones bancarias, pero no se interrumpían los trabajos dentro de las explotaciones. Las protestas fueron sobre todo organizadas por las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). El 13 de marzo de 1985 la CRA convocó a una concentración de productores con sus vehículos en la Casa de Gobierno, llamado "camionetazo". La prohibición de esta concentración llevó a la CRA a la convocatoria de un paro de 48 horas (los días 27 y 28 del mismo mes), que fue apoyado por la SRA (SRA, 1985:72/73). La Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la FAA no se adhirieron, por no compartir la metodología de los reclamos, aunque sí el contenido de los mismos. Era la primera huelga dentro de este sector desde 1976, cuando las movilizaciones de los empresarios del agro contribuyeron a crear las condiciones favorables a la caída del gobierno democrático de Isabel Perón (Palomino, M., 1987:216/219; Villarreal, Palomino e Itzcovitz, 1986:71; y SRA, 1976).

El 21 de abril de 1986 se convocó a otro paro, esta vez organizado por las cuatro corporaciones representativas de los empresarios del campo. Además de los reclamos habituales (contra las retenciones a la exportación y contra el proyectado impuesto a la tierra), en esta ocasión se reprochaba al gobierno la falta de definición de una política agropecuaria "clara", y de desposeer al sector agrícola de su posición central dentro del crecimiento económico del país, ya que este sector -según sus representantes- es la "base de la riqueza nacional y pilar fundamental de su economía" (SRA, 1986:114/115). Los días 9, 10 y 11 de junio del mismo año

se organizó una nueva medida de protesta, organizada por la CRA y la SRA (SRA, 1986:119/121). Las entidades cooperativas volvieron a apostar por el diálogo con el gobierno.

4.- Apoyo al régimen democrático.

Las declaraciones favorables a una apertura al capital extranjero y al cumplimiento de los obligaciones con los acreedores externos expresadas por el gobierno, tuvieron una buena acogida por parte de los empresarios del país, ya que estas declaraciones se interpretaban como un desplazamiento hacia una política de corte más liberal.

Cuando se otorgaron responsabilidades a individuos ligados a intereses corporativos a los sindicatos (al nombrar como Ministro de Trabajo al sindicalista Carlos Alderete en marzo de 1987), también se intentaron cooptaciones empresariales, con la designación en ciertos cargos importantes del Estado a algunos funcionarios de confianza de los grandes grupos empresariales. Pero los desacuerdos y tensiones continuaron con los empresarios, al igual que con los sindicatos.

Con la insubordinación militar de abril de 1987, exigiendo sobre todo que no se continuara con los juicios a militares, se evidenció que existían sectores militares con demandas contrarias a los requisitos de un orden político democrático, realizándose una amplia movilización social en respaldo de la democracia. Por primera vez en la historia reciente de Argentina los empresarios se manifestaron en contra del golpe de Estado y se movilizaron en apoyo del régimen democrático (Schvarzer y Sidicaro, 1987:13/14).

C.- Los partidos políticos.

El 10 de diciembre de 1983 tomó posesión de la presidencia en Argentina Raúl Alfonsín, electo democráticamente después de casi ocho años de dictadura militar. El proceso electoral había sido rápido, y desde el momento en que se vislumbró la perspectiva electoral, después de la derrota en la guerra de las Malvinas, la reemergencia de los partidos políticos se aceleró enormemente. En pocos meses se dieron todos los pasos: reconocimiento legal de los partidos políticos, afiliación ciudadana en una magnitud desconocida en la historia del país, elecciones internas y procesos de selección de candidatos partidarios a puestos de gobierno, y la campaña electoral, para llegar el 30 de octubre de 1983 a elecciones limpias y pacíficas (Jelin, 1987a:7/8;

Fontana, 1984:33) ⁽²⁷⁾.

1.- El Partido Justicialista.

La derrota electoral de 1983 reavivó la crisis interna que atravesaba el peronismo desde la muerte de Perón, en julio de 1974, y que las elecciones internas del partido para candidatos a las legislativas de 1983 habían reflejado. El contraste entre los resultados de 1983 y los de una década atrás era amplio: en 1973 los candidatos a presidente y vicepresidente del justicialismo (que se presentaba como FREJULI) habían conseguido el 61,82% de los votos; en 1983 el 40%. Una parte de sus votos habían pasado al radicalismo. Los candidatos de la UCR pasaron del 24,42% de los votos en 1973 a casi el 52% en 1983.

El peronismo tenía que modificar la imagen que lo había llevado a la derrota y lograr credibilidad democrática. Esta tarea le exigía una autocrítica con su pasado de la que surgiera una nueva conducción capaz de definir una estrategia en el marco de las reglas del juego democrático. A su vez, tenía que establecer un sistema de diferencias con el oficialismo que le permitiera recuperar al electorado y alterar en su favor la relación de fuerzas establecida en 1983. Un sector del justicialismo (que en 1985 comenzaría a denominarse "Peronismo Renovador") fue cobrando importancia respecto del "ortodoxo". Aglutinados en torno a la candidatura de Antonio Cafiero para la presidencia del partido en la provincia de Buenos Aires, los miembros de esta corriente interpretaron la derrota de 1983 como la consecuencia obligada del pasado autoritario del peronismo que se dio después de la muerte de Perón. Con el rechazo de ese pasado y la voluntad de construir un peronismo democrático comenzaron la tarea de cambiar la relación de fuerzas dentro del partido. Tras las elecciones del 3 de noviembre de 1985 (en las que varios candidatos renovadores -que en algunos casos se presentaron bajo otros partidos- tuvieron muy buen desempeño, sobre todo comparado con el PJ ortodoxo), a comienzos de 1986 pasó a ser la corriente más importante dentro del partido, y logró ocupar la máxima conducción del mismo, hasta entonces en manos del sector ortodoxo (representado por Herminio Iglesias, ex candidato a gobernador por la provincia de Buenos Aires que había frustrado la aspiración de Cafiero por esa candidatura en 1983), después de las elecciones de septiembre de

²⁷⁾ Una descripción de la estrategia de los partidos políticos desde la transición en España en: Cotarelo, 1989b:354/359.

1987 (De Riz, 1989:21, 34/35 y 38; De Ipola, 1987).

El peronismo utilizó una estrategia que se distinguió por la ambivalencia: ni oposición frontal ni colaboración abierta con el gobierno. El objetivo era tomar distancia del gobierno y sus políticas (De Riz, 1989:22).

El tratamiento de los proyectos de ley sobre la cuestión militar es indicativo del modo en que el peronismo renovador ejerció la oposición al gobierno: enfrentamiento verbal y colaboración encubierta con las iniciativas del ejecutivo. Después de la rebelión militar de abril de 1987 el régimen democrático tenía que decidir cómo tratar el pasado militar. La denominada ley de "punto final" ⁽²⁸⁾, proyectada por el ejecutivo con anterioridad a la rebelión militar, es un ejemplo de la posición del sector peronista renovador sobre el tema. Después de la aprobación de la ley en el Congreso (donde la UCR contaba con mayoría), la misma fue enviada al Senado (donde a la UCR le hacía falta el voto de representantes de otros partidos). Las dificultades en el Senado se debían a que los peronistas ortodoxos y otros partidos menores (Partido Bloquista de San Juan, los liberales y autonomistas de Corrientes) eran favorables a una amnistía. Finalmente, el proyecto fue aprobado por 25 votos a favor, 10 en contra y 11 senadores ausentes. La ausencia significativa fue la de los peronistas renovadores, que permitió convertir el proyecto en ley. Como en esta ocasión, la mayoría de las veces, la oposición de la corriente renovadora del peronismo a las iniciativas del ejecutivo, no venía acompañada de políticas alternativas (por ejemplo en las leyes de presupuesto, el debate sobre la deuda externa, etc.) (De Riz, 1989:39/41).

La principal fuerza del peronismo no se hallaba en el PJ, sino en el sindicalismo, que manejaba recursos de poder cotidiano más grandes, cruzándose lo corporativo y lo político (Nun y Portantiero, 1986:102).

En las elecciones a la renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación, a las Cámaras de Diputados Provinciales, y -en los municipios- a alcaldes y concejales de 1987, triunfa el PJ. Desde entonces comienza en el partido la lucha por la designación para candidato presidencial para las próximas elecciones nacionales de 1989. Son elegidos como candidatos Carlos Menem (que desde 1985 formaba parte de la corriente renovadora, pero que en 1987 había constituido su propia corriente interna dentro del partido: "Federalismo y Liberación") y

²⁸⁾ Esta ley prevé un plazo de 60 días a partir del cual se extingue la acción penal respecto a toda persona que no estuviera prófuga o declarada en rebeldía, o que no hubiera sido ya citada a prestar declaración ante un tribunal. Con ella se esperaba resolver el tema de las causas militares pendientes y de los militares bajo sospecha, poniendo fin a los juicios relacionados con la violación de derechos humanos durante el régimen autoritario, y a la incertidumbre asociada a estas causas.

Eduardo Duhalde, quienes triunfan en las elecciones de mayo de 1989 y toman posesión de sus cargos el 8 de julio de ese año.

2.- La Unión Cívica Radical.

Desde 1983 el radicalismo tenía que responder al doble objetivo de gobernar y de consolidar la extensa y heterogénea coalición que lo llevó al poder del Estado. La responsabilidad del gobierno en un contexto de crisis le impuso opciones de políticas que entraron en conflicto con la estrategia de mantener el consenso amplio logrado en las elecciones de octubre de 1983 (De Riz, 1989:22).

Durante la gestión gubernamental de la UCR el partido otorgó un fuerte respaldo a las iniciativas del poder ejecutivo, pero esto no es reflejo de una fuerte cohesión partidaria alrededor de las políticas del gobierno. Muchas de esas políticas provocaron resistencias en el seno del partido (las relativas a la cuestión militar o a las políticas económicas, por ejemplo), y además no existía una identidad partidaria definida. El líder histórico de la Unión Cívica Radical, Ricardo Balbín, había muerto el 9 de septiembre de 1981. Alfonsín alcanzó la presidencia del partido y la presidencia de la nación en un período corto de tiempo, en el que las fuerzas internas del partido se habían reacomodado. El liderazgo de Alfonsín alcanzó una proyección nacional antes de haber sido confirmado dentro de su partido. La UCR, con una historia de sucesivos fraccionamientos internos, venció al peronismo en elecciones libres y sin proscripciones, sin que se hubiera consolidado una nueva identidad después de los cambios internos ocurridos. El ejercicio del gobierno fue aumentando las diferenciaciones internas alrededor de las políticas implantadas y de las cuotas de poder dentro del partido y en el gobierno.

Alfonsín centralizó en su persona las decisiones políticas fundamentales, y fue incorporando a su gabinete a figuras sin tradición partidaria. El liderazgo prevaleció sobre las ideologías y los programas, y el partido pasó a un segundo plano. Sin llegar al grado de enfrentamiento que se dio en el peronismo entre "ortodoxos" y "renovadores", el radicalismo vivió también una discusión parecida entre los que se remiten a la vieja historia del partido (llamados, por eso, los "históricos") que acompañaron a Alfonsín desde el principio, y los más jóvenes, agrupados en la "Junta Coordinadora", un organismo juvenil del partido creado en los años setenta e integrado en su mayoría por dirigentes del movimiento universitario de entonces. La orientación tomada por Alfonsín desde el gobierno lo distanció de los "históricos", que se

vieron alejados de las posiciones de poder, tanto en el gabinete ministerial como en el partido, siendo sustituidos en sus puestos por miembros de la "Coordinadora", quienes parecían estar más dispuestos a los cambios que debían darse en un partido que, por obra de un líder (aunque apoyado por el descrédito de los militares tras la derrota de las Malvinas, y el descrédito de los peronistas tras el gobierno de Isabel Perón), pasó de un 25% de los votos nacionales a un 50% en las elecciones de 1983, apoyo popular que se mantuvo en las elecciones de 1985 (Nun y Portantiero, 1986:97/99).

El papel moderador y conciliador de Alfonsín dentro de la UCR, se convirtió en una tarea difícil cuando su liderazgo no fue apoyado en las elecciones del 6 de septiembre de 1987. A partir de entonces se abrió el debate partidario, y la relación entre el gobierno y su partido fue uno de los temas a debate. La derrota electoral permitió aflorar los conflictos hasta entonces contenidos entre el presidente y su partido. Alfonsín ya no contaba con la autoridad que le confería su victoria en las urnas (De Riz, 1989:42/47). El principal problema desde entonces fue que la Unión Cívica Radical no fue capaz de articular una alternativa al liderazgo personal de Alfonsín (teniendo en cuenta que la Constitución no permite la reelección del presidente), como se reflejó en los resultados de las elecciones presidenciales de 1989.

3.- Los dos partidos mayoritarios en el Congreso.

El primer tropiezo parlamentario de la UCR fue su proyecto de ley de normalización sindical. Este proyecto fue presentado al Parlamento a los seis días de haber comenzado éste sus actividades. El Partido Justicialista (PJ) se opuso, lo que llevó a que la ley fuera aprobada en la Cámara de Diputados (donde la UCR tenía mayoría), pero fuera rechazada en el Senado (donde era minoría). El proyecto fue modificado y reemplazado por el régimen de elecciones para los sindicatos (ley 23071). A partir de entonces, las decisiones más conflictivas (en particular las de política económica) se tomaron en otro lugar, o bien quedaron en suspenso, por la capacidad de bloqueo parlamentario de la oposición (como las leyes laborales, el proyecto de ley de defensa o el de coparticipación federal, que definen el lugar del sindicalismo, la competencia de las fuerzas armadas, y las relaciones entre la nación y las provincias, respectivamente); lo que llevó

al estancamiento de las principales iniciativas legislativas (De Riz, 1989:19/23 -²⁹-).

El radicalismo transfirió la responsabilidad del estancamiento legislativo al justicialismo, aduciendo comportamientos obstruccionistas tales como la falta de "quórum" o abusos al Reglamento de la Cámara con fines dilatorios.

Alfonsín gobernó por decreto en aspectos clave de la política económica, y construyó alianzas destinadas a legitimar sus políticas (por ejemplo con el nombramiento como Ministro de Trabajo de un dirigente sindical).

Luego del rechazo al proyecto de normalización sindical enviado por el ejecutivo al parlamento, al que todo el justicialismo se opuso, la estrategia legislativa del peronismo estuvo condicionada por el proceso de reunificación partidaria alrededor de la corriente renovadora. La condición democrática de radicales y peronistas renovadores era una característica que diferenciaba a los renovadores de los ortodoxos. Existió una profusión de iniciativas parlamentarias justicialistas durante 1984, con numerosos proyectos sobre la misma materia, lo que demostraba la dispersión interna del partido (De Riz, 1989:36). Durante 1984, y hasta que en junio de 1985 el gobierno presentó el Plan Austral (después de varios intentos fallidos de concertación socioeconómica), las principales críticas al gobierno desde el PJ se refirieron a la política económica. A partir de ese momento la confrontación comenzó a ser liderada por la Confederación Nacional del Trabajo (como se desarrolla en el apartado que analiza a las organizaciones sindicales).

4.- Los partidos de izquierda.

La inserción e influencia de los partidos de izquierda argentinos dentro del movimiento obrero se vio restringida desde que el peronismo emergió como el portador de la identidad y la esperanza populares. Tampoco estos partidos constituyen una fuerza importante en el escenario político. Esta realidad cambió en el período comprendido entre 1969 y los primeros años de la década del 70, cuando un proceso de radicalización política de sectores medios y obreros dio a las organizaciones de izquierda una fuerza desconocida hasta entonces (³⁰).

²⁹) Un estudio pormenorizado de los proyectos legislativos presentados y aprobados o rechazados en el Parlamento hasta el septiembre de 1987, se encuentra en: De Riz, 1989:25/33.

³⁰) El proceso socio-político y las actuaciones de las organizaciones de izquierda antes y durante el gobierno peronista de 1973/1976, se analiza en: Viñas y otros, 1989.

La fuerte represión que siguió a la instauración del gobierno militar de 1976, continuó con la obra que ya había comenzado bajo el gobierno peronista de 1973/1976, liquidando a las organizaciones de izquierda, sobre todo a los que habían optado por una opción armada.

Desde los últimos meses de 1982, con el levantamiento de las restricciones a la libertad política, emergieron nuevamente todos los grupos de la izquierda fragmentada.

Los grupos que lograron superar los requisitos exigidos por la ley para obtener el reconocimiento como partido nacional (porcentaje de afiliados requeridos por distrito, número de distritos en los que se debía tener representación...) presentaban posiciones diversas: el Partido Obrero (PO) y el Movimiento al Socialismo (MAS), dos formaciones de tendencia trotskista que, después de algunas tentativas por establecer un frente para las elecciones, presentaron listas separadas; el Partido Intransigente (PI), el Partido Socialista Popular (PSP), y el Frente de Izquierda Popular (FIP), presentaron candidatos propios, aunque estos dos últimos habían intentado encontrar una fórmula de acuerdo electoral con el peronismo; y el Partido Comunista, que también buscó establecer alianzas con otras fuerzas, pero sin resultados, inscribió candidatos propios en todos los cargos, menos en los de presidente y vicepresidente, en donde apoyó a la fórmula peronista (Nun y Portantiero, 1986:102/104).

En las elecciones de 1983, y sobre todo en 1985, el partido de izquierda que más votos recogió fue el Partido Intransigente, constituido en 1972. Su principal líder, Oscar Alende, y gran parte de sus seguidores, provenían de la Unión Cívica Radical Intransigente, una de las fracciones surgidas con la división de la UCR en 1956. Pero en las elecciones de 1987, el PI disminuye los votos obtenidos en relación a las elecciones anteriores, aunque mantiene cinco escaños en el Congreso.

El otro partido de izquierdas con cierta presencia electoral es el Partido Socialista Popular. Se formó también al principio de la década del 70, a partir de la convergencia de varios grupos socialistas. Es un partido de tipo populista, miembro de la Internacional Socialista, y que tiene sus principales apoyos en la provincia de Santa Fe, en donde tuvo un amplio crecimiento en las elecciones de 1985, gracias a una alianza con otros grupos de la familia socialista, denominada Unidad Socialista, obteniendo un escaño al Congreso Nacional en las elecciones de 1987.

Finalmente, el Partido Comunista, es un representante de las formaciones surgidas de la III Internacional Comunista, prosoviético, y la más organizada de las fuerzas de izquierda argentinas. Tiene una mayor inserción obrera que los otros, pero sin mucha fuerza electoral. A

las elecciones parlamentarias de 1985 concurrió en alianza con el MAS, después de haber intentado un acuerdo con el PI. Incrementó sus votos, pero éstos fueron menos de los esperados (Nun y Portantiero, 1986:104/106).

5.- Los partidos de derecha.

Algunos analistas políticos argentinos afirman que el problema del continuo vaivén entre gobiernos militares dictatoriales y gobiernos civiles democráticos débiles tiene su origen y su explicación en la inexistencia de un partido de derecha sólido y arraigado en la sociedad argentina. Esta carencia quita a la derecha argentina la posibilidad de convertirse en una alternativa real de poder en el marco de un régimen constitucional, y es una de las causas principales de la proclividad de esa corriente ideológica a tomar posiciones desleales a ese régimen, apoyando activamente golpes militares autoritarios, que -supuestamente- reestablecerían el orden que no consiguen mantener los gobiernos civiles (Nun y Portantiero, 1986:106) ⁽³¹⁾.

A mediados de 1982 se constituyó el partido Unión de Centro Democrático (UCeDé). Su principal figura era el capitán ingeniero Alvaro Alsogaray, quien en décadas anteriores había ocupado altos cargos (en particular el de Ministro de Economía), en diversos gobiernos constitucionales y autoritarios. Con la fundación de la UCeDé Alsogaray trataba por tercera vez de formar un partido político propio. En las elecciones de 1983 este partido obtuvo dos diputados en la Capital Federal, siendo Alsogaray uno de ellos. A partir de entonces fue aumentando poco a poco su presencia en el escenario político.

Desde su comienzo la UCeDé se esforzó por ofrecer la imagen de un partido moderno, y por dar credibilidad a su afirmación de respeto al orden constitucional. Esa imagen de liberalismo moderno y comprometido con la legalidad democrática cobró verosimilitud, por sus posiciones parlamentarias y públicas: repudio al golpismo y a todo intento autoritario contra el régimen democrático, condena del Proceso de Reorganización Nacional, apoyo a las iniciativas del gobierno Radical de derogar la ley de autoamnistía decretada por la dictadura y de reformar el Código de Justicia Militar. Pero esta imagen fue ensombrecida por algunas actitudes de los integrantes del partido: muestras de intolerancia ideológica y política (afirmación de que todos

³¹⁾ Un interesante estudio sobre la inarticulación y las debilidades políticas del conservadurismo español y los factores que las explican se encuentra en: Montero, 1989. El surgimiento del bipartidismo tras la desaparición de la UCD en las elecciones de 1982: Montero, 1986:409/416.

los desaparecidos en la llamada "guerra sucia" habían muerto en combate, formulación de acusaciones y amenazas a periodistas que discutían sus puntos de vista, etc.); y la utilización del calificativo "inconstitucional" para toda decisión, decreto o ley (incluso si contaba con aprobación parlamentaria) promulgado o propuesto por el gobierno, y desaprobado por la UCeDé. Esta actitud podía ser criticada por ser una forma de socavar las bases de régimen democrático.

Otra característica que puede explicar que este partido no creciera en las elecciones de 1985 de la forma esperada, es que es un partido poco flexible en sus posiciones, con dificultades para enfrentarse a situaciones y problemas nuevos (Nun y Portantiero, 1986:107/110). Pero en los comicios de 1987 este partido registró un fuerte aumento de votos (consiguiendo pasar de 3 a 7 diputados nacionales), colocándose en el tercer puesto a nivel nacional, desplazando de esta posición al Partido Intransigente.

La UCeDé no era la única fuerza importante de derechas en la Argentina en el período estudiado. En las elecciones de 1985 el Pacto Liberal Autonomista (producto de la Alianza ente el Partido Liberal y el Partido Autonomista de Corrientes, fuerzas políticas de larga tradición en esta provincia) obtuvo en la provincia de Corrientes cerca del 50% de los votos a diputados nacionales. Esto llevó a su principal dirigente, José Romero Ferris, a ocupar una plaza destacada en la escena política nacional. Después de su nombramiento como gobernador de esa provincia, en 1983, y de la amplia victoria de sus candidatos en 1985, lanzó la Unión para la Nueva Mayoría, aspirando a constituirse una confederación de partidos liberal-conservadores a nivel nacional, que representara, a largo plazo, una alternativa para las elecciones presidenciales de 1989. Romero Ferris, que fue asesor del presidente Viola y ocupó el puesto de embajador, ofreció la alternativa de un conservadurismo flexible, capaz de adaptarse a problemas y situaciones nuevas (Sidicaro, 1986:23). Pero en las elecciones de 1987 la UCeDé fue la que aglutinó el mayor número de votos de derechas, no sólo en la Capital Federal (con el 17,9% de los votos a diputados nacionales) y en la provincia de Buenos Aires (6,1%), como en elecciones anteriores, sino también en San Juan (7,6%) y en San Luis (6,3%) ⁽³²⁾.

³²⁾ Un perfil social y político de los electores conservadores en España se realiza en: Montero, 1986:385/409.

D.- Las fuerzas armadas: La subordinación condicionada ⁽³³⁾.

Durante el año electoral de 1983 la capacidad de negociación política de las fuerzas armadas se encontraba disminuía debido a los siguientes hechos: la derrota en la guerra de las Malvinas, la crisis económica imperante junto a una amplia deuda externa, y las discordias entre las tres armas, sumadas a la creciente impopularidad por los medios utilizados contra la subversión (torturas, asesinatos, persecuciones, etc.). Debido a que el tema de los derechos humanos durante el gobierno militar iniciado en 1976 pasó a ser, al final de su mandato, uno de los más discutidos y debatidos en todo el espectro político y en la sociedad, se convirtió en prioridad para los militares ⁽³⁴⁾.

El gobierno militar, con la intención de cerrar la discusión sobre el tema de los derechos humanos, dictó el decreto ley 22924 el 22 de septiembre de 1983, conocido con el nombre de Ley de Pacificación Nacional, o ley de "autoamnistía" ⁽³⁵⁾. Este fue el último recurso disponible de las fuerzas armadas para tratar de condicionar al futuro gobierno constitucional. Con ese decreto se declararon extinguidas las acciones referidas "a todos los hechos de naturaleza penal realizados en ocasión o con motivo del desarrollo de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas actividades terroristas o subversivas, cualquiera hubiera sido su naturaleza o el bien jurídico lesionado" ⁽³⁶⁾.

Previamente, el 28 de abril de 1983, la Junta Militar había dado a conocer el llamado "Documento Final" sobre la lucha antsubversiva. En el mismo se declara "que la información y explicaciones proporcionadas en este documento es todo cuanto las Fuerzas Armadas disponen para dar a conocer a la Nación sobre los resultados y consecuencias de la guerra contra la

³³⁾ Una descripción detallada de los acontecimientos relacionados con la política militar y la actuación de las fuerzas armadas durante el gobierno de Alfonsín se encuentra en: Estévez, 1990. Principalmente en esta descripción he basado este apartado, por ser la más sistemática y sintética que he localizado. aunque las opiniones de este autor han sido matizadas y contrastadas con las de otros autores.

³⁴⁾ "(...) nunca como en esta oportunidad (diciembre de 1983) el pasaje del poder militar al poder civil se realizó en medio de un desprestigio tan generalizado de las fuerzas armadas" (Nun y Portantiero, 1986:113).

³⁵⁾ El texto completo de esta ley se encuentra en: Asociación Americana de Juristas, 1988:22/23.

³⁶⁾ Los organismos de derechos humanos responden a esta ley con una marcha de oposición, y los dos partidos políticos mayoritarios, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, incorporan en sus plataformas políticas el rechazo a la Doctrina de la Seguridad Nacional.

subversión y el terrorismo", y "que las Fuerzas Armadas someten ante el pueblo y el juicio de la historia estas decisiones que traducen una actitud que tuvo por meta defender el bien común" ⁽³⁷⁾. Este documento pretende ser la respuesta definitiva al cuestionamiento por las violaciones de los derechos humanos, al definir como "actos de servicio" las actuaciones de los militares.

Este documento fue respondido por el entonces candidato presidencial Raúl Alfonsín en estos términos: "Los actos ilícitos cometidos durante la represión deberán ser juzgados por la justicia y no solamente por la historia: esa justicia será la civil, común a todos los argentinos y no se admitirán fueros personales contrarios a la Constitución" ⁽³⁸⁾.

La Plataforma Electoral de la Unión Cívica Radical (1983) dedicó su tercera parte, titulada "Un problema clave para la democratización argentina: La Cuestión Militar", a los lineamientos generales y propuestas específicas en materia de defensa. De este documento partidario se pueden deducir las dos aproximaciones que la UCR, una vez en el gobierno, seguiría para hacer frente a la cuestión militar.

Por un lado, se hablaba de la necesidad de emprender una profunda reforma militar de modo de asegurar el control del poder político constitucional y, por medio de una modernización, aumentar la capacidad militar disminuyendo al mismo tiempo el presupuesto destinado a defensa, el personal jerárquico y de la tropa, y el número de funciones desempeñadas por las fuerzas armadas.

Por otro lado, se planteaba la urgencia de separar las responsabilidades de lo actuado durante el gobierno militar: "Es indispensable que las responsabilidades por los ilícitos cometidos, los abusos de poder, la irresponsabilidad en el ejercicio de la función pública, las responsabilidades que provocaron la derrota en la Guerra de las Malvinas, sean juzgados en la jurisdicción natural de cada hecho y según la gravitación de cada responsable, para afianzar la justicia según lo manda la Constitución...". Pero había que distinguir tres niveles diferentes de responsabilidad durante la represión: los que habían dado las órdenes, los que habían sido simplemente ejecutores de las mismas, y los que habían cometido excesos en la ejecución de las

³⁷⁾ La parte resolutive de este Documento Final de la Junta Militar se encuentra recogida en: Asociación Americana de Juristas, 1988:19; una síntesis del mismo en El Bimestre, n° 8, marzo/abril 1983, CISEA, Buenos Aires, pp. 88/100; y el texto completo del mismo en Clarín, Buenos Aires, del 29 de abril del mismo año.

³⁸⁾ La respuesta del candidato de la UCR, Raúl Alfonsín, al "Documento Final", del 2 de mayo de 1983, se encuentra recogida en: Asociación Americana de Juristas, 1988:21.

órdenes, o acciones aberrantes (Unión Cívica Radical, 1983). Esta clasificación mostraba la voluntad de tranquilizar a la mayoría de las fuerzas armadas, que se suponía pertenecerían a la segunda categoría ⁽³⁹⁾.

Existe una tercera actuación del gobierno constitucional en relación a las fuerzas armadas. Es lo referente a la política de nombramientos, ascensos, retiros y pases del personal superior de las fuerzas armadas, todo ello conocido como política militar ⁽⁴⁰⁾. Esta intentaba ser una política dirigida a asegurar el control y la subordinación del sistema militar a las autoridades constitucionales ⁽⁴¹⁾.

1.- La revisión del pasado.

El Poder Ejecutivo del nuevo gobierno dejó clara su intención de llevar adelante la revisión del pasado por medio de dos decretos presidenciales. El decreto 157/83 puso en marcha la persecución penal contra siete de los integrantes de la alta dirección de las organizaciones guerrilleras que actuaron durante la década de los años 70. Con el decreto 158/83 se ordenó el procesamiento de los nueve integrantes de las tres primeras juntas militares del gobierno "de

³⁹⁾ Hay que destacar, que durante la dictadura la gran mayoría de los argentinos y también los dirigentes políticos, subestimaron el alcance y las características de la represión que se estaba practicando. La combinación de la censura con la voluntad de no ver lo que estaba pasando contribuyó a que la mayoría de los partidos políticos minimizara la importancia del problema de la violación sistemática de los derechos humanos realizada por los militares. También hay que considerar que la represión se ejerció esencialmente contra los sindicalistas, los estudiantes, los sectores de izquierda, los intelectuales y los guerrilleros, y que no afectó casi a los dirigentes de los principales partidos políticos. La Unión Cívica Radical fue la menos castigada por las persecuciones militares. Se puede imaginar, por ello, que la afirmación de los radicales durante la campaña electoral de que los miembros de las fuerzas armadas que habían cometido excesos durante la represión o actos aberrantes serían juzgados, se relacionaba con la idea de que sólo un pequeño número de militares entraría dentro de esta categoría (Sidicaro, 1986:10).

⁴⁰⁾ Entendemos por "política militar" el "conjunto de decisiones gubernamentales junto con la activación de mecanismos y procedimientos institucionales tendientes a administrar tanto el comportamiento cotidiano, burocrático y profesional de la institución militar como su comportamiento político-institucional, en particular en lo que hace a la relación entre esa institución y el poder político" (Fontana, 1987a:375). Un trabajo que estudia la especificidad de la política militar frente a, y complementaria de, la política de defensa, y aquélla en profundidad, es: Fontana, 1988:6/12.

⁴¹⁾ La relevancia de la subordinación militar a las autoridades civiles y la exclusión de papeles políticos de las funciones de la institución militar para la consolidación democrática se analiza en: Bañón y Carrillo, 1990; y en: Fontana, 1990:1/12 y 20/25.

facto" anterior, mediante juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas ⁽⁴²⁾. Este juicio se sumaba a los más de 2000 juicios en trámite contra diversos representantes de todas las jerarquías militares.

Además de esos decretos, el Poder Ejecutivo remitió al parlamento siete proyectos de ley, que son anunciados por el presidente Alfonsín en un mensaje a la población el 13 de diciembre de 1983 (3 días después de haber llegado al poder). Se destacan las siguientes:

a) Anulación de la Ley de Pacificación Nacional, con la ley 23040 del 22 de diciembre de 1983. En su primer artículo expresa que dicha ley de Pacificación dictada por el anterior gobierno militar se anula por "inconstitucional", declarándola "insanablemente nula". Si la ley de "autoamnistía" se hubiera derogado, en lugar de anularla, los militares hubieran podido invocar a su favor el tiempo de vigencia de esa ley. Con la anulación se privó de efecto a la ley desde el día de su promulgación ⁽⁴³⁾.

b) Protección del orden constitucional y de la vida democrática. La ley n° 23077, conocida como ley de Defensa de la Democracia, aumentaba las penas por el delito de rebelión y establecía el juicio oral y público para los acusados por ese delito ⁽⁴⁴⁾.

c) Reformas al Código de Justicia Militar. La ley 23049 aprobada en febrero de 1984 contemplaba el recurso ante la justicia federal: "En tiempo de paz, contra los pronunciamientos definitivos de los tribunales militares se podrá interponer un recurso ante la Cámara Federal de Apelaciones". En el futuro la justicia civil juzgaría delitos cometidos por personal militar en los cuales se hubieran visto afectadas la vida de particulares. Pero con respecto a los hechos del pasado, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas se encargaría de las actuaciones correspondientes a delitos cometidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la ley, siempre que "resulten

⁴²⁾ Ambos decretos se recogen en: El Bimestre, n° 12, nov./dic. 1983, CISEA, Buenos Aires, pp. 129/130 y 130/132 respectivamente. También en: Asociación Americana de Juristas, 1988:25/27 y 28/31.

⁴³⁾ La ley 23040 que anula la ley militar de "autoamnistía" se recoge en: Asociación Americana de Juristas, 1988:24.

⁴⁴⁾ Un resumen de esta ley se encuentra en: Fontana, 1987a:383.

imputables al personal militar de las fuerzas armadas y al personal de las fuerzas de seguridad, policial y penitenciario bajo control operacional de las fuerzas armadas que actuó desde el 24 de marzo de 1976 hasta el 26 de septiembre de 1983 en las operaciones emprendidas con el motivo alegado de reprimir el terrorismo...". Se daba un plazo de seis meses, considerado desde el inicio de las actuaciones, para que el Consejo Supremo informara a la Cámara Federal los motivos que hubiesen impedido la conclusión de su labor, y se decía que: "Si la Cámara advirtiese una demora injustificada o negligencia en la tramitación del juicio, asumirá el conocimiento del proceso cualquiera sea el estado en que se encuentren los autos". A la vez, se señalaba una distinción para el personal militar comprometido con el proceso represivo entre quienes fueron responsables de su planeamiento y supervisión, quienes las ejecutaron y quienes cometieron excesos en el cumplimiento de órdenes superiores. Se postulaba, de esta forma, el criterio de obediencia debida para evaluar la conducta de las fuerzas armadas (⁴⁵).

Esto significaba que la estrategia seleccionada por el gobierno constitucional para la revisión jurídica del pasado inmediato se basaba en canalizar las actuaciones a través de la justicia militar (Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas), contemplando en segundo término la instancia civil, contradiciendo la idea expresada durante la campaña electoral por la UCR de que los juicios a los integrantes de las juntas militares del gobierno autoritario se realizarían en la justicia civil desde el primer momento. Se intentaba brindar a las fuerzas armadas la oportunidad de llevar a cabo su "autodepuración" y recomposición de su imagen (Fontana, 1987a:387), acción que implicaba necesariamente el reconocimiento previo de la ilegitimidad de las actuaciones durante la lucha contra la subversión y la realización de una autocrítica. Es decir, aceptar la revisión del pasado.

El sector militar consideró ilegítima la segunda instancia ante la justicia civil, caracterizándola como una intromisión en el ámbito militar, e inconstitucional el decreto 158/83 de procesamiento a las juntas militares. La cuestión fue resuelta mediante la convalidación por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la estrategia gubernamental.

⁴⁵) En El Bimestre, n° 13, enero/febrero de 1984, CISEA, Buenos Aires, pp. 108/115, figuran los artículos del anterior Código de Justicia Militar que se modifican, los cambios propuestos por el gobierno nacional, y las reformas sancionadas por la ley 23049. El texto completo de la ley en: La Nación, Buenos Aires, 10 de febrero de 1984; y los artículos 10 y 11 de la misma en: Asociación Americana de Juristas, 1988:32/33.

La revisión del pasado se completó mediante la creación de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP), mediante el decreto 187/83, cuya función incluía la recepción de denuncias y de pruebas sobre graves violaciones a los derechos humanos, emitiendo un informe final, el cual fue presentado públicamente a fines de junio de 1984 (CONADEP, 1985) ⁽⁴⁶⁾.

La posición de los militares se materializó por medio del dictamen elevado el 25 de septiembre de 1984 por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. En él se justifica la tardanza de varios meses sin que se produjeran avances significativos en el proceso judicial. Como conclusión, el Consejo manifestó "que no se considera en condiciones de sentenciar en esta causa dentro del plazo previsto". El Consejo afirmaba que como resultado de los estudios realizados hasta el momento, los decretos, directivas, órdenes de operación, etc., que concretaron el accionar militar contra la subversión terrorista, eran en cuanto a contenido y forma "inobjetable" ⁽⁴⁷⁾. Esta tática negativa a producir la "autodepuración" de las fuerzas armadas fue la que indujo a la Cámara Federal a continuar con la causa, sustrayéndola de la jurisdicción militar, a partir de octubre de 1984. Se llega, así, a la instancia civil prevista por la ley que reformó el Código de Justicia Militar. Las fuerzas armadas, a través de su Consejo Supremo, no habían mostrado intención de realizar una autocrítica para -de esta forma- incorporarse al proceso de consolidación democrática. Quedó demostrado que la reivindicación de lo actuado durante la lucha contra la subversión servía como cohesión interna del sector militar. La estrategia oficial sufrió un duro golpe: los militares no aceptaban juzgar como delitos las violaciones a los derechos humanos (Sidicaro, 1986:13).

2.- Las actuaciones hacia el futuro.

Las propuestas que figuraban en la Plataforma Electoral de la UCR de 1983 (Unión Cívica Radical, 1983) para encarar la reforma militar se pueden resumir de la siguiente forma:

⁴⁶⁾ El libro-testimonio que recoge la información recogida por la CONADEP, Nunca Más, fue el más vendido del año (Nun y Portantiero, 1986:115). El Texto para la prensa del resumen del Informe Final, se recoge en Clarín, Buenos Aires, del 21 de septiembre de 1984, y en: El Bimestre, n° 17, sept./oct. de 1984, CISEA, Buenos Aires, pp. 112/118.

⁴⁷⁾ El Comunicado a la Cámara Federal de Apelaciones del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, se recoge en: El Bimestre, n° 17, sept./oct. 1984, CISEA, Buenos Aires; en Asociación Americana de Juristas, 1988:34/36; y en: La Nación, Buenos Aires, 26/9/84.

- Subordinación de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo. Volver a fortalecer la figura del Presidente de la Nación como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, eliminando los cargos de Comandante en Jefe de cada fuerza y reemplazándolos por Jefes de Estado Mayor para cada una de ellas. También se proponía jerarquizar la función del Ministerio de Defensa Nacional, del cual dependería la acción integrada de las tres armas.
- Función de las fuerzas armadas. Se proponía determinar por ley la función específica de las fuerzas armadas en la defensa externa únicamente.
- Supresión del servicio militar obligatorio. Profesionalización de las fuerzas armadas. A estas dos propuestas se agregaban: modificación de las normas para que los militares prestaran juramento de no intervenir en alteraciones del orden constitucional, y facultar al poder político para determinar las hipótesis de guerra que a su vez determinan las características de las fuerzas armadas.
- Gastos militares. Se proponía reducir el gasto a un promedio del 2% del Producto Bruto y mejorar la forma de administrar el presupuesto militar.

Estas propuestas generales tenían por objetivo impedir la autonomía de las fuerzas armadas frente a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Para ello, era requisito indispensable contar con un ordenamiento jurídico, orgánico y funcional adecuado. Por ello se reestructuró el Ministerio de Defensa y los altos cargos de las fuerzas armadas inmediatamente después de comenzar el gobierno constitucional. Se centralizó el manejo presupuestario en el Ministerio de Defensa, hasta entonces a cargo de las fuerzas armadas, lo que economizó recursos económicos y materiales, al suprimirse superposiciones y duplicaciones. Además se traspasaron todas las empresas que pertenecían hasta entonces a cada una de las armas a la Secretaría de Producción para la Defensa (Nun y Portantiero, 1986:113/115).

La iniciativa del Poder Ejecutivo orientada a transformar el Ministerio de Defensa en un instrumento eficaz para el diseño e implantación de políticas, bajo el principio de supremacía del poder civil y subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad constitucional, tuvo dificultades. Por una parte, el Ministerio había quedado debilitado por el peso político y la autonomía institucional de cada una de las tres armas; por otra parte, había que desarrollar capacidades humanas e institucionales partiendo de cero, dada la falta de experiencia y de

tradición democrática en el manejo del área de defensa (Fontana: 1990:21).

En el marco de las políticas de desmilitarización de las funciones de seguridad e inteligencia interior, el gobierno excluyó explícitamente la realización de esas tareas de las funciones y atribuciones de las fuerzas armadas. Por otra parte, la Secretaría de Inteligencia de Estado, dependiente de la Presidencia de la Nación, fue desmilitarizada, dando de baja a unos 200 militares en actividad y retirados. Paralelamente, la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE), siempre a cargo de un oficial superior de las fuerzas armadas, fue puesta bajo control civil y se separó a todos los militares retirados de su dirección. También la policía federal, siempre dirigida por un militar de alta graduación, pasó a ser dirigida por un funcionario de carrera de la institución. Asimismo, el gobierno suprimió la dependencia orgánica y funcional de la Gendarmería respecto del Ejército, y de la Prefectura Naval respecto de la Armada, pasando las dos fuerzas de seguridad a depender del Ministerio de Defensa de forma directa (Fontana, 1990:22; y Nun y Portantiero: 1986:116).

La Ley de Defensa, sancionada a principios de 1988 después de intensos debates, de negociaciones con los partidos políticos, y con la oposición de los militares, constituyó el elemento jurídico que determinó el papel de las fuerzas armadas para la defensa contra agresiones externas únicamente. La misma ley creó el Consejo de Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la Nación, que no contempla la participación de los jefes de las fuerzas. Quedó jerarquizado también el papel del Estado Mayor Conjunto, estableciendo sus funciones y responsabilidades. No se dispuso la supresión del servicio militar obligatorio, pero se disminuyó la incorporación de efectivos (tanto en el número como en el tiempo de permanencia) ⁽⁴⁸⁾.

Pero la reforma militar, anunciada y necesaria paralelamente a la revisión del pasado y a la reducción presupuestaria, no pasó del plano de los estudios y proyectos (Fontana, 1990:13). Para explicar la demora en las reformas se adujo que éstas son muy costosas y que, por lo tanto, su puesta en funcionamiento impediría la reducción del presupuesto militar (Nun y Portantiero, 1986:116). La revisión del pasado se convirtió en el principal foco de conflicto cívico-militar y

⁴⁸⁾ Para una comparación, el proceso de reforma de la política militar en España durante la transición (o cambios en la relación fuerzas armadas/sociedad civil), se encuentra en: Bañón y Carrillo, 1990b; Bañón, 1988b.

dejó en un segundo plano la reforma militar y la reprofesionalización de las fuerzas armadas⁽⁴⁹⁾.

A esta situación se llegó debido a las características que presentó la revisión del pasado: su extensión en el tiempo; los múltiples mecanismos jurídicos a que apeló el gobierno; la extensión de los juicios a oficiales de rango intermedio y bajo, lo que daría lugar a casos de indisciplina; y la creciente hostilidad hacia las fuerzas armadas que surgió en la sociedad a medida que los medios de difusión reflejaban detalles y datos sobre la represión ejercida por el gobierno militar (Fontana; 1990:13/16).

3.- Gobierno y fuerzas armadas.

Las principales reivindicaciones de los militares que fueron tema de debate en la sociedad fueron tres:

- La reivindicación de la lucha contra la subversión y la falta de legitimidad y legalidad de la revisión del pasado. Este aspecto aparece motivado por los juicios a militares por violaciones de los derechos humanos durante el gobierno militar anterior.
- La participación de las fuerzas armadas en conflictos y conmociones internas. Esta cuestión surge como respuesta a la propuesta de la UCR de limitar la función de las fuerzas armadas a las agresiones externas, la que -con el apoyo del Partido Justicialista- dio como resultado la Ley de Defensa aprobada en 1988.
- Aumento de los sueldos militares y del presupuesto de defensa. Reivindicación motivada por la disminución del presupuesto en relación al Producto Interior Bruto.

Si para algunos sectores democráticos el gobierno radical estaba actuando demasiado moderadamente en relación a la revisión de lo realizado por los militares durante el gobierno anterior, los defensores del autoritarismo veían las cosas de manera totalmente opuestas (Sidicaro, 1986:12).

Sin lugar a dudas, los juicios a miembros de las fuerzas armadas fueron los que generaron las principales tensiones entre el poder político y las instituciones militares. Las fuerzas

⁴⁹⁾ La importancia de desarrollar ciertas dimensiones de profesionalización en las fuerzas armadas para conseguir una democracia estable, es decir, para evitar la inclinación de los militares a intervenir en cuestiones internas, se destaca en: Bañón y Carrillo, 1990.

armadas consideraban que se trataba de un enjuiciamiento a las instituciones castrenses, y esto era percibido como un agravio, ya que ellas consideraban que habían salido victoriosas militarmente en la guerra antisubversiva (Fontana, 1990:18).

El 22 de abril de 1985 la Cámara Federal inició el juicio oral y público a los ex-Comandantes del anterior gobierno militar. Durante el tiempo que duró el juicio aumentaron las tensiones dentro de las instituciones castrenses. En el ámbito político comenzó a hablarse de la necesidad de establecer un "punto final", para poner una fecha límite a las citaciones de los oficiales en actividad. Se consideraba que esa situación podría lograrse a partir de una definición del alcance de la obediencia debida que surgiera del fallo de la Cámara Federal que juzgaba a los ex-Comandantes, disminuyendo las responsabilidades de los subordinados, si se afirmaba que éstos obedecieron sus instrucciones, y que permitiera suspender los juicios pendientes a numerosos militares en activo, disminuyendo las tensiones generadas dentro de las fuerzas armadas por este motivo. Contrariamente a lo esperado tanto por el gobierno como por las altas autoridades militares, el fallo de la Cámara imposibilitaba un "punto final" a las causas contra las violaciones de los derechos humanos, ya que recomendaba el enjuiciamiento a otros miembros de la cadena de mando (Fontana, 1987a:397/399). El fallo no sienta por jurisprudencia lo que el oficialismo esperaba: una especificación más precisa del tema de la obediencia debida que eximiera a los escalafones intermedios de las fuerzas armadas; por el contrario, la sentencia dispuso la actuación del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas para la determinación de responsabilidades de oficiales superiores, jefes de zona y subzona y de quienes tuvieron autoridad operativa durante la lucha antisubversiva (⁵⁰). Tras la apelación del fiscal, en diciembre del mismo año la Corte Suprema de Justicia ratificó el fallo de la Cámara (⁵¹).

Para intentar disminuir la gran tensión provocada por el fallo, el 24 de abril de 1986 el Ministro de Defensa envió instrucciones al fiscal general del Consejo Supremo de las Fuerzas

⁵⁰) Algunos párrafos de la sentencia contra los integrantes de las tres primeras Juntas Militares del gobierno anterior se recogen en: Asociación Americana de Juristas, 1988:71/157.

⁵¹) La apelación del fiscal y la confirmación de la Corte Suprema se recogen en: Asociación Americana de Juristas, 1988:158/177 y 178/206, respectivamente. La sentencia contra los nueve ex-comandantes es la siguiente: Tte. Gral. (RE) Jorge Videla: reclusión perpetua; Ate. (RE) Eduardo Massera: prisión perpetua; Ber. (RE) Orlando Agosti: 4 años y 6 meses de prisión; Tte. Gral. (RE) Roberto Viola: 17 años de prisión; Ate. (RE) Armando Lambruschini: 8 años de prisión; Ber. (RE) Omar Graffigna: absuelto; Tte. Gral. (RE) Leopoldo Galtieri: absuelto; Ate. (RE) Jorge Anaya: absuelto; y Ber. (RE) Arturo Lami Dozo: absuelto (González Bombal y Sonderegger, 1987:111; y Sidicaro, 1986:14).

Armadas para que acelerara los juicios y agrupara las causas todavía en curso. Nuevamente, debido a la lentitud del Consejo las causas fueron siendo derivadas a la justicia civil. Así comenzaron las citaciones a oficiales en actividad. Esta nueva situación llevó a actitudes solidarias de la oficialidad joven, aumentando la tensión intramilitar y comenzando a aparecer síntomas de indisciplina ⁽⁵²⁾.

El proyecto de ley de "punto final" aparece para el Poder Ejecutivo como la única opción frente a la situación planteada. En el mensaje que acompaña a la presentación de ese proyecto en el Congreso, se expresa que el Poder Ejecutivo "no duda que poniendo fin a una situación de incertidumbre jurídica, contribuirá a la pacificación de los espíritus y al afianzamiento del encuentro entre todos los argentinos". El peronismo renovador no asiste a las discusiones en el Congreso, y se opone al proyecto de ley. La derecha del peronismo y la UCeDé tampoco están de acuerdo con el mismo, ya que defienden una amnistía (Fontana, 1987a:404 y 406/407). Finalmente, la ley de Extinción de la Acción Penal es aprobada como ley n° 23492, en diciembre de 1986. Conocida como ley de "Punto Final", acota temporalmente el alcance de los procesos judiciales por violación de los derechos humanos, poniendo una fecha máxima para el inicio de los mismos (60 días), fecha a partir de la cual ya no podría iniciarse ninguna causa relativa al tema. La ley estaba referida "a toda persona por su presunta participación en cualquier grado, en los delitos del artículo 10 de la ley 23049 (sobre reformas al Código de Justicia Militar), que no estuviese prófugo, o declarado en rebeldía, o que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria, por tribunal competente, antes de los sesenta días corridos a partir de la promulgación de la ley" ⁽⁵³⁾.

La iniciativa pasó a manos del Poder Judicial, concretamente a las cámaras federales, las cuales en una actitud no esperada por los poderes políticos y militares se dedicaron a realizar la mayor cantidad de citaciones en el plazo estipulado por la ley.

El fracaso de las aspiraciones gubernamentales sobre la ley de "Punto Final", producido por el elevado número de procesados, dentro del cual la oficialidad joven era mayoría, no logró

⁵²⁾ Numerosos actos de indisciplina y actuaciones de solidaridad de sectores de las fuerzas armadas con militares en activo que son citados en relación a violaciones de los derechos humanos durante el Proceso de Reorganización Nacional se describen en: Fontana, 1987a:400/401 y 408/415.

⁵³⁾ El mensaje que acompaña a la presentación en el Congreso de la ley de Extinción de la Acción Penal, y la misma ley (n° 23492 del 23 de diciembre de 1986), están recogidas en: Asociación Americana de Juristas, 1988:207/209 y 210/211 respectivamente. La ley también se recoge en: Síntesis, n° 2, AIETI, Madrid, 1987, pp. 422.

disminuir la tensión interna de las fuerzas armadas, sino todo lo contrario. Aparecen tendencias a no presentarse ante las citaciones judiciales y hay miembros de las fuerzas armadas que son declarados en rebeldía y son detenidos. Los actos de indisciplina y solidaridad corporativa son numerosos.

4.- Las crisis militares.

La primera crisis militar fue la iniciada por un grupo de oficiales liderados por el Teniente Coronel Aldo Rico durante la Semana Santa de abril de 1987. Además de la situación ya comentada, otros hechos constituyen antecedentes inmediatos al inicio de la crisis. Dos documentos elaborados por el Teniente Coronel Rico y el General Augusto Vidal, separadamente, fueron elevados a la superioridad. Estos documentos indicaban la necesidad de reivindicar lo actuado durante la lucha contra la subversión y proponían buscar una solución al problema de los juicios desde una posición de fuerza. El entonces Mayor Ernesto Barreiro había mencionado su intención de no presentarse ante la Cámara Federal de Córdoba. La crisis comenzó cuando este oficial hizo efectiva esta actitud, se refugió en un regimiento militar de la provincia de Córdoba y desde allí desconoció la autoridad del Jefe de Estado Mayor del Ejército, General Ríos Ereñú. Posteriormente, el Teniente Coronel Rico se hizo fuerte en la Escuela de Infantería de Campo de Mayo. Así se inició el autodenominado "Operativo Dignidad", comandado por Rico y con el apoyo de otros tenientes coroneles de la misma promoción con mando de unidades militares del interior del país. Según sus propias declaraciones, los rebeldes no cuestionaban el orden constitucional, era un cuestionamiento a la forma en que los altos mandos dirigían las fuerzas armadas durante el gobierno democrático, ya que -a su entender- los intereses corporativos no habían sido debidamente defendidos por sus principales responsables. El reclamo principal era una solución política a un hecho político como era la guerra contra la subversión. Como el reclamo era compartido por la mayoría de los miembros del Ejército, muchos de ellos se adhirieron a las proclamas (especialmente la oficialidad intermedia), aunque no se plegaron a la sublevación. Hubo dificultades operativas para sofocar la rebelión debido a que muchos oficiales se negaron a reprimir a sus camaradas, a pesar de las órdenes del Estado Mayor del Ejército.

Quedaba demostrada la ruptura de la cadena de mandos y la quiebra de la disciplina en las filas del Ejército. El poder político y la sociedad percibieron el Operativo Dignidad como un

intento de condicionar y desestabilizar a las instituciones democráticas. La sociedad y el espectro político defendió el sistema democrático saliendo a las calles en su apoyo.

Para terminar con la difícil situación provocada por la sublevación, agravada por las dificultades de los generales para llevar a cabo la represión, el Presidente de la Nación decidió concurrir personalmente a Campo de Mayo para pedir la rendición de los sediciosos. Posteriormente, en su discurso a la población, afirmó que los sublevados habían depuesto su actitud. Inmediatamente surgieron los rumores sobre una supuesta negociación o acuerdo entre el gobierno y el grupo liderado por el Teniente Coronel Rico para alcanzar las aspiraciones militares ⁽⁵⁴⁾.

Acuerdo de por medio o no, el gobierno remitió al Congreso el proyecto de ley de Obediencia Debida, que fue aprobada como ley número 23521 el 5 de junio de 1987 ⁽⁵⁵⁾. Esta ley significaba distinguir entre quienes tenían autonomía decisoria y quienes debían subordinarse, al establecer, sin admitir pruebas en contra, que los hechos cometidos por quienes no tenían facultades decisorias estaban amparados por esa eximente, salvo cuando se tratara de los delitos de violación, sustracción y ocultación de menores o sustitución de su estado civil o apropiación con extorsión de inmuebles. De esta forma, se disminuía a unos pocos el número de militares procesados por violación a los derechos humanos durante el gobierno anterior.

Esta iniciativa oficialista, que prosperó a pesar de la oposición de parte del Partido Justicialista, fue percibida por la opinión pública como una claudicación de las posturas iniciales de la UCR en materia de derechos humanos, surgida como consecuencia de la presión militar. Además, las denominadas leyes de "punto final" y de "obediencia debida", no contaban con consenso en el interior del radicalismo (particularmente la ley de "punto final", ya que la de "obediencia debida" había sido la alternativa propuesta por Alfonsín durante su campaña electoral).

La difícil tarea de restaurar la disciplina en el Ejército fue encomendada por el Presidente de la Nación al General Dante Caridi, nombrado nuevo Jefe del Estado Mayor. Por medio de medidas administrativas (pases, relevos, sanciones disciplinarias, etc.) este jefe militar trató de aislar al grupo sublevado.

⁵⁴⁾ Una narración detallada de los sucesos de abril de 1987 se encuentra en: Landi, 1988:141/158.

⁵⁵⁾ La exposición de motivos que acompaña a la presentación al Congreso de la ley de Obediencia Debida, y la propia ley (nº 23521 del 5 de junio de 1987), se recogen en: Asociación Americana de Juristas, 1988:212/215 y 216/217, respectivamente; y en: Síntesis, nº 2, AIETI, Madrid, 1987, pp. 423/428.

La causa contra Aldo Rico fue clasificada como amotinamiento, por lo que se derivó a la justicia militar. Rico huyó del lugar en que se encontraba recluido en prisión preventiva, y así comenzó la crisis de enero de 1988, la cual se manifestó cuando Rico apareció comandando una nueva sublevación desde el Regimiento de Infantería de Monte Caseros, en la provincia de Corrientes. Otras unidades militares se sublevaron, o presentaron actos de indisciplina. A diferencia de la crisis anterior, parte del Ejército consideró que la actitud de Rico respondía a sus intereses personales, por lo que el número de adhesiones fueron menores. Al mismo tiempo, se destacó el fuerte respaldo político a las acciones emprendidas por el General Caridi. Estos dos hechos contribuyeron a que la oficialidad media e inferior acatara con menor oposición las órdenes del Presidente de la Nación.

Paralelamente a este levantamiento protagonizado por miembros del Ejército, un grupo de oficiales aeronáuticos y de civiles armados ocuparon uno de los aeropuertos de la ciudad de Buenos Aires. La rápida intervención de fuerzas de Gendarmería Nacional y de la propia Fuerza Aérea consiguió controlar la situación y detener a los implicados. Estos fueron juzgados por la justicia civil, acusados de rebelión y de delito contra el orden constitucional, inaugurando así la Ley de Defensa de la Democracia. La mayoría de los implicados fueron declarados culpables.

En diciembre de 1988 se produjo un tercer levantamiento, esta vez comandado por el Coronel Mohamed Ali Seineldín (considerado por muchos como uno de los organizadores del "Operativo Dignidad" de 1987), en la Escuela de Infantería de Campo de Mayo. La ausencia del Presidente Alfonsín debido a su participación en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Estados Unidos se tradujo en un clima de incertidumbre militar y política. Seineldín exigía una ley de pacificación, el relevo del generalato, y la reivindicación de la represión antisubversiva como una guerra. Cuando Alfonsín regresó a Argentina ordenó al General Caridi reprimir, pero mientras tanto los rebeldes se habían trasladado a los cuarteles de Villa Martelli, una zona densamente poblada, por lo que el General Caridi requirió un tiempo para iniciar la represión, ya que debía realizar una evacuación previa del lugar.

Seineldín aceptó desarmar a sus hombres y presentarse detenido en el Estado Mayor del Ejército. Estos hechos llevaron a pensar que había existido un acuerdo interno del Ejército. Por su parte, el General Caridi sostuvo que era injusto y repudiable acusar a los integrantes de las fuerzas armadas de genocidas, ya que gracias a ellos existía en ese momento la democracia.

El General Caridi renunció y fue reemplazado por el General Gassino, y los máximos responsables de la UCR y del PJ se declararon a favor de enjuiciar a los responsables de las

últimas tres crisis militares. Todo esto disminuyó la ola de rumores sobre otra acción militar.

Las sublevaciones militares de 1987 y 1988 ahondaron la fractura del orden jerárquico dentro del Ejército, el desprestigio de las fuerzas armadas dentro de la sociedad, y la resistencia corporativa de los militares a aceptar la subordinación al poder civil (Fontana, 1990:19).

5.- Una nueva situación.

La sorpresa de 1989 fue el ataque y ocupación realizado al Regimiento de Infantería Mecanizada de La Tablada. En un principio se consideró una actuación de la extrema derecha, debido a la confusión, pero los organizadores pertenecían a un grupo vinculado al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), organización guerrillera de los años 70, y al Movimiento Todos por la Patria (MTP), relacionado con el anterior. Este episodio, que duró dos días, produjo varios muertos y heridos del Ejército y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Los participantes en la operación querían crear confusión apareciendo como integrantes del grupo del Coronel Seineldín con la intención de realizar un golpe de Estado, y entonces convocar a la movilización popular y a la lucha armada contra ese golpe. El impacto que estos hechos produjeron en la población fue negativo para la izquierda política y positivo para la imagen de las fuerzas armadas.

El Presidente decretó un día de duelo nacional en reconocimiento de las víctimas caídas en defensa de la Constitución y hubo un expreso reconocimiento del Presidente y de otros dirigentes políticos del papel desempeñado por el Ejército y por la Policía Provincial.

La búsqueda por parte de las fuerzas armadas de una mayor figuración y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones, no se consiguió por los enfrentamientos con el gobierno, o por las crisis militares, sino después de un hecho que se consideraba perteneciente al pasado en la historia argentina: el ataque y ocupación de una unidad militar por grupos de izquierda. La creación por decreto presidencial de un Consejo de Seguridad colocó a los cuatro Jefes de Estado Mayor en una instancia supraministerial que, aunque con una función de asesoramiento, es mayor que la posición asignada para ellos en la Ley de Defensa Nacional.

A lo anterior se sumó la creación del Comité de Seguridad Interior a través de otro decreto presidencial, en marzo de 1989. Según el decreto, este Comité tendría por objeto asistir al Presidente de la Nación en el manejo de crisis en el marco interno relacionadas con la actividad de "grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la

Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación". Como integrantes del mismo figuran el Ministro del Interior, el Procurador General de la Nación, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Secretario de Inteligencia del Estado y el Secretario del Consejo de Seguridad. Según el decreto, el Poder Ejecutivo puede designar cuando las circunstancias lo requieran, a un miembro de las fuerzas armadas como jefe operativo, a las órdenes de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales que se le asignen.

La participación de las fuerzas armadas en este caso está vinculada con el conflicto interno, participación siempre reclamada por el sector militar, y desestimada por la mayoría de los partidos políticos y especialmente por el radicalismo. A través de estas decisiones se intenta comprometer a las fuerzas armadas en la defensa del sistema democrático.

A partir de los sucesos de la Semana Santa de 1987 se inició un proceso de avance corporativo y recuperación de prerrogativas de las fuerzas armadas. Estas se comportan como corporación, y no como institución del Estado, ya que condicionan su subordinación a las autoridades constitucionales al cumplimiento de ciertas demandas y aspiran a recuperar prerrogativas que las sitúen en una posición que no les corresponde dentro del marco jurídico y de las instituciones del Estado de derecho (Fontana, 1990:34).

E.- Las organizaciones de defensa de los derechos humanos: del auge a la fragmentación.

La dictadura, que llevó a la desactivación forzosa de la vida pública, a la represión y al miedo, provocó primero la parálisis y la inacción. Poco a poco, formas de resistencia cultural, algunas de ellas ocultas, fueron apareciendo. Los espacios de resistencia fueron variados, todos ellos caracterizados por la imposibilidad de plantear abiertamente y de manera masiva la oposición política.

Por ello, existen numerosos actores sociales que pueden ser abordados en esta investigación debido a su surgimiento o existencia como canales de participación frente al cierre durante la dictadura de los canales tradicionales (partidos políticos y sindicatos): las asociaciones de mujeres, el movimiento vecinal y barrial, las organizaciones estudiantiles, la expresión de los jóvenes a través de los recitales de rock nacional, y las organizaciones de derechos humanos, entre otros. Pero por su importancia en la transición y por las actuaciones que el gobierno constitucional debió realizar debido a sus actividades y reivindicaciones, en este apartado

solamente trataremos el último de los movimientos mencionados (⁵⁶).

1.- El surgimiento.

Quizás el caso más claro de un movimiento en formación durante los años de la dictadura es el movimiento por los derechos humanos. Existían en la Argentina algunas organizaciones especializadas en este tema desde antes (Acuña, Cavarozzi y otros, 1988:11), pero frente a la represión desatada más abiertamente a partir del golpe militar de 1976, surgió una movilización, que respondía a las violaciones de los derechos humanos y al terrorismo de Estado. Familiares de Detenidos y Desaparecidos por razones políticas, Madres de Plaza de Mayo, y Abuelas de Plaza de Mayo, son algunas de las organizaciones que se constituyeron entre 1976 y 1977 con los familiares de los afectados. Las primeras acciones parten de las relaciones directas de parentesco, de personas que averiguan y buscan a sus familiares. De este vínculo primario surge la solidaridad y la acción colectiva.

Internamente, el movimiento de derechos humanos era heterogéneo. A los familiares de aquellos cuyos derechos humanos fueron violados, se fueron agregando otros actores: el humanismo cristiano (simbolizado en el Premio Nobel de la Paz otorgado a Pérez Esquivel en 1980), los partidos democráticos, algunos intelectuales, etc. La unidad se daba alrededor de alguna consigna unificadora, como "aparición con vida y castigo a los culpables" (⁵⁷).

Hasta 1979, el gobierno contó con el silencio de los partidos políticos, los sindicatos y la cúpula de la iglesia (⁵⁸). Con la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

⁵⁶) La descripción y el análisis de los otros actores socio-políticos mencionados y su papel crítico, transformador y cuestionador del orden vigente, pueden encontrarse en los trabajos de diversos autores compilados en: Jelin (comp.), 1989; Jelin (comp.), 1987b; y en: Oszlak, 1991b; García Delgado, 1984; Landi, 1988:127/129; y Moreno, 1984:45/46 y 52/53. Una descripción y análisis general de los nuevos movimientos sociales desde finales de la década de los años 60, se encuentra en: Cotarelo, 1989c:114/162.

⁵⁷) Las diferentes organizaciones existentes y su actuación durante el período de la dictadura, puede verse con detalle en: Fruhling, 1990:9/14; González Bombal y Sonderegger, 1987:86/87; y Sonderegger, 1989:162/163.

⁵⁸) Hay que destacar que durante la dictadura, la gran mayoría de los argentinos y los dirigentes políticos subestimaron el alcance y las características de la represión que se estaba llevando a cabo. La combinación de la censura y la voluntad de no ver lo que estaba pasando, contribuyeron a que la mayoría de los partidos políticos minimizara la importancia del problema de la violación sistemática de los derechos humanos realizada por los militares (Sidicaro, 1986:10).

organismo de la Organización de Estados Americanos (OEA), en septiembre de 1979, y el Premio Nobel de la Paz en 1980 a Pérez Esquivel, coordinador general del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) en América Latina, se abre un mayor espacio de difusión. Los derechos humanos se constituyen en tema de debate público. Hasta ese entonces, los líderes políticos y sindicales no habían prestado apoyo a los grupos defensores de los derechos humanos (⁵⁹), pero durante 1981 el tema comienza a sensibilizar a las distintas fuerzas sociales y políticas. En los inicios de 1982, frente a "las Malvinas son Argentinas", la respuesta del Movimiento fue "los desaparecidos también". En 1983, el movimiento de derechos humanos logra aglutinar definitivamente a la opinión pública, ocupando un lugar relevante en la definición de las condiciones de la transición a la democracia. La lucha llevada a cabo por el movimiento de derechos humanos tuvo eficacia para estrechar el margen de negociación que la dictadura militar quiso imponer en su retirada, y este tema fue central en la etapa de apertura política.

Al término del régimen militar, las organizaciones de derechos humanos de Argentina habían adquirido un notable prestigio nacional e internacional, como consecuencia de su lucha en contra de una realidad represiva que la mayor parte de las instituciones argentinas se habían negado a reconocer. Por otra parte, la derrota militar en la guerra de las Malvinas había debilitado profundamente una posible resistencia de las fuerzas armadas a la política de derechos humanos seguida por el presidente Raúl Alfonsín.

2.- Su actuación durante la democracia.

La transición a la democracia significó un desafío importante para este movimiento. La consigna "somos la vida" de la campaña electoral del Partido Radical no fue una consigna ajena al movimiento de derechos humanos. La elección de Alfonsín, vicepresidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, implicaba que el nuevo régimen aceptaba y hacía suyos los principios ideológicos de esa organización en lo referente a los fundamentos éticos del Estado. El gobierno radical tomó parte del conjunto de las demandas, pero no todas. Hubo redefiniciones del gobierno basadas en consideraciones políticas, en la necesidad de la negociación y el compromiso.

⁵⁹) Según un estudioso de estos movimientos sociales, tanto en Chile como en Argentina, esta falta de apoyo pudo deberse al temor de las organizaciones sindicales y a los partidos políticos de cerrar definitivamente las posibilidades de un tránsito hacia la democracia (Fruhling, 1990:12).

La etapa democrática inaugura una nueva dinámica dentro del movimiento de derechos humanos. Su interlocutor ya no era la dictadura militar, por lo que fueron necesarias nuevas formas de actuación. El movimiento de derechos humanos se fue enfrentando al gobierno, cuestionando y reclamando por la tibieza de las decisiones gubernamentales, exigiendo más, tanto en lo referente a la administración de la justicia frente a los militares, como en el proceso de esclarecimiento de las desapariciones y la libertad de presos políticos (Jelin, 1987a:14/15).

Era necesario resolver la problemática de los derechos humanos. Esa era una condición de estabilidad del régimen. Se requería encontrar alguna manera de juzgar a los militares. El gobierno tomó la iniciativa con algunas propuestas importantes: la reforma del código de justicia militar, el decreto de juicios sumarios y la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) ⁽⁶⁰⁾. El gobierno proponía actuaciones graduales y cautas, debido a los temores de enfrentamiento desde los cuadros militares.

La labor del conjunto del movimiento de los derechos humanos se orientó a presionar, por los medios más diversos, para que se investigaran y sancionaran las graves violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el gobierno militar. Esta presión se realizó a través de movilizaciones y marchas que conseguían la adhesión de miles de personas, del seguimiento de juicios en contra de responsables de violaciones de los derechos humanos, de la producción de libros y materiales de denuncia, y de declaraciones a la prensa (Fruhling, 1990:18).

Dentro del movimiento, algunas corrientes no coincidían con las propuestas gubernamentales, discrepando en la forma en que debían enjuiciarse las violaciones de los

⁶⁰⁾ Las medidas inmediatas del gobierno democrático incluyeron: a) La derogación de la Ley de Pacificación (llamada de "autoamnistía"); b) el decreto 158 que somete a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los nueve integrantes de las tres primeras juntas militares, por los delitos de homicidio, privación ilegítima de la libertad, y aplicación de tormentos a los detenidos; c) la ley que modifica el Código de Justicia Militar, aprobada por el Congreso en febrero de 1984, que establece la obligatoriedad de apelación frente a la justicia civil finalizado el juicio militar. Esto fue lo que permitió el juzgamiento de las juntas militares en 1985; d) la creación de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) por decreto del Poder Ejecutivo (del 15 de diciembre de 1983), integrada por personalidades religiosas, científicas, culturales y políticas. Su función era recibir denuncias y pruebas sobre secuestros y desapariciones de personas durante la dictadura militar, para luego remitirlas a la justicia. También debería elaborar un informe al finalizar su gestión. Se especificaba que su función debía ser un complemento de la labor judicial, y que no podría emitir juicio sobre los hechos. Hubo un fuerte debate dentro del movimiento de derechos humanos sobre esta Comisión, ya que los diversos organismos reclamaban la creación de una comisión parlamentaria bicameral. La respuesta de los movimientos de derechos humanos a esta Comisión fue diversa: algunos optaron por participar activamente, otros condicionaron su participación, otros se opusieron abiertamente. Cuando se presentó el informe final, Nunca Más, se realizó una marcha, en la que participaron todas las organizaciones de derechos humanos, salvo las Madres de Plaza de Mayo, y la adhesión crítica del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ).

derechos humanos. En particular, se criticó que por la ley 23049 se hubiera otorgado competencia para juzgar esas violaciones al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, y no a los tribunales ordinarios, se cuestionó el principio de obediencia debida y se reclamó la participación directa de la justicia civil en el juzgamiento de los delitos cometidos por personal militar (Jelin, 1987a:90) ⁽⁶¹⁾. También discreparon con la formación de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP), ya que preferían que se estableciera una comisión investigadora del Congreso (González Bombal y Sonderegger, 1987:89). Sin embargo, todas las entidades, salvo las Madres de Plaza de Mayo, colaboraron con la CONADEP. Por otro lado, el hecho de que en los juicios contra los integrantes de las tres primeras juntas militares del Proceso se absolviera a cuatro de los acusados, y que no se otorgaran las penas máximas a los demás, fue recibido con decepción por todo el conjunto del movimiento de derechos humanos. En ese momento, quedaba claro que en el interior de ese movimiento se distinguían dos líneas: una más intransigente, encabezada por las Madres de la Plaza de Mayo y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ); y otra más conciliadora hacia el gobierno, donde se hallaban la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos. En una posición intermedia se encontraban el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y las Abuelas de Plaza de Mayo. Estas últimas, tenían como su reivindicación central la recuperación de hijos de desaparecidos. Debido a que esta reivindicación no implicaba un choque frontal con el poder militar, recibió el apoyo del gobierno, quien apoyó en el parlamento la ley 23511 que dispuso la creación de un Banco Nacional de Datos Genéticos. Por otro lado, al disolverse la CONADEP al finalizar su tarea, el Presidente de la Nación creó por decreto 3090 la Subsecretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio del Interior, como un mecanismo institucional para su defensa.

Las diferencias con el gobierno llevaron a una creciente radicalización del movimiento de derechos humanos, a la vez que algunos de sus integrantes pasaron a asumir posiciones políticas en la izquierda (Fruhling, 1990:18/19). Esta heterogeneidad llevó al movimiento de derechos humanos a la fragmentación. Además, la expansión de la temática de los derechos humanos, hizo que proliferaran las comisiones sobre ella en diversas organizaciones (partidos

⁶¹⁾ En un documento dado a conocer el 30 de diciembre de 1983, la totalidad de los organismos de defensa de los derechos humanos expresaba su desacuerdo con el proyecto de ley.

políticos, sindicatos, organizaciones universitarias, asociaciones de profesionales... ⁶²-). Al expandirse la temática, los objetivos y las demandas del movimiento de derechos humanos a otros grupos sociales, se debilitaron las negociaciones específicas, al no ser imprescindibles las demandas surgidas del movimiento mismo. Esto hizo que la noción de derechos humanos centrada en la denuncia y el pedido de justicia en relación a violaciones sufridas por personas concretas, se expandiera para incluir demandas de justicia social. Esta ampliación llevó a la pérdida de la especificidad de las demandas y su confusión con las reivindicaciones obreras, ciudadanas y populares en general, quitando protagonismo a los movimientos específicos de derechos humanos (Jelin, 1987a:16 y 18).

La fragmentación y la heterogeneidad interna del movimiento se hizo clara, ya que diversas corrientes no coincidían en su actitud frente a las propuestas estatales. También fue evidente la actitud general con que el gobierno abordaba el tema: proponiendo transformaciones graduales, cautas, basadas en los temores de "desestabilización" desde las fuerzas armadas.

En otro ámbito de cosas, uno de los efectos institucionales más importantes del movimiento de derechos humanos ha sido el papel que ha adquirido la justicia como poder autónomo en Argentina. Nunca en la historia del país el Poder Judicial tuvo una presencia política propia. Tradicionalmente las movilizaciones y demandas se dirigían a la sede del Poder Ejecutivo o al Congreso. En cambio, las movilizaciones populares de derechos humanos comenzaron a expresar sus demandas frente al edificio del Palacio de Justicia. Por primera vez había demandas de la sociedad que se dirigían directamente al Poder Judicial. A partir de esta demanda social de justicia y especialmente desde el desarrollo de los juicios a los comandantes de las Juntas Militares, el Poder Judicial tomó una presencia nueva en el plano político, con indicios de autonomía en relación al Poder Ejecutivo, tanto en el tratamiento de la cuestión militar como en algunos casos civiles (Jelin, 1987a:16/17).

⁶²) Los ecos del movimiento de derechos humanos en las organizaciones obreras, profesionales y estudiantiles, y en los partidos políticos, se narran en: González Bombal y Sonderegger, 1987:96/104.

ANEXO III

TABLAS Y GRÁFICOS SOBRE GASTO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

TABLA 1**ÍNDICE DE PRECIOS IMPLÍCITOS (*)****(siendo 1986 = 100)**

AÑO	PRECIO IMPLÍCITO
1976	0,001141
1977	0,0029713
1978	0,0076901
1979	0,0195344
1980	0,036607
1981	0,075776
1982	0,235288
1983	1,0673367
1984	7,4358095
1985	57,026994
1986	100
1987	226,89036
1988	1086,4433
1989	36660,83002

(*) Precios implícitos = media del Índice de Precios al Consumo (IPC) + Índice de Precios Mayoristas (IPM).

FUENTE: CEPAL.

TABLA 2
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
DISTRIBUIDO POR FINALIDAD A PRECIOS CONSTANTES
(en millones de australes de 1986).

FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	467,2	437,5	508,1	508,1	951,5	1235,8	908,6	2789,4	1591,5	1681,7	4163,4	4246,5	999,9	662,3
DEFENSA	1578,0	1714,1	1845,8	1881,0	1744,3	1851,7	1428,1	1267,7	1048,9	895,9	951,6	1083,9	949,2	746,4
SEGURIDAD	473,2	483,8	525,0	568,6	667,8	658,0	430,4	478,5	433,7	365,9	408,5	459,6	431,2	348,9
SALUD	382,0	308,1	319,1	258,3	256,9	223,9	144,9	195,8	218,9	212,5	338,4	376,1	257,1	216,9
CULTURA Y EDUCACIÓN	955,9	1004,3	1253,3	1140,3	1301,9	1187,2	811,0	1066,1	1133,6	994,2	992,6	1129,4	1073,2	747,3
BIENESTAR SOCIAL	1090,4	969,8	1188,8	1112,5	1994,7	1982,4	1368,6	1542,4	1166,9	2157,4	2061,6	2094,1	1501,1	1349,9
CIENCIA Y TÉCNICA	146,5	186,8	222,9	241,0	260,5	275,2	203,6	212,6	190,7	202,3	228,7	252,3	222,5	177,5
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	2191,0	2168,8	2084,3	1979,5	2979,9	3176,5	2487,5	4602,6	3038,7	3643,7	3102,3	3152,2	2605,3	1391,8
DEUDA PUBLICA	68,0	31,9	108,1	144,1	25,0	52,6	20,6	*	*	*	938,6	548,1	432,7	346,0
TOTAL	7352,2	7305,0	8055,3	7833,3	10182,6	10643,1	7803,5	12155,1	8822,9	10153,5	13185,6	13342,3	8472,2	5987,0

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

TABLA 3
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL POR FINALIDAD
(porcentaje del Producto Interior Bruto -PIB-).

FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	0,70	0,62	0,75	0,70	1,23	1,71	1,45	4,36	2,24	2,42	5,60	5,57	1,38	0,95
DEFENSA	2,37	2,43	2,71	2,58	2,25	2,56	2,28	1,98	1,48	1,29	1,28	1,42	1,31	1,07
SEGURIDAD	0,71	0,69	0,77	0,78	0,86	0,91	0,69	0,75	0,61	0,53	0,55	0,60	0,60	0,50
SALUD	0,57	0,44	0,47	0,35	0,33	0,31	0,23	0,31	0,31	0,31	0,46	0,49	0,36	0,31
CULTURA Y EDUCACIÓN	1,44	1,43	1,84	1,56	1,68	1,64	1,29	1,67	1,60	1,43	1,34	1,48	1,49	1,07
BIENESTAR SOCIAL	1,64	1,38	1,75	1,52	2,58	2,74	2,18	2,41	1,64	3,11	2,77	2,74	2,08	1,93
CIENCIA Y TÉCNICA	0,22	0,27	0,33	0,33	0,34	0,38	0,32	0,33	0,27	0,29	0,31	0,33	0,31	0,25
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	3,30	3,08	3,06	2,71	3,85	4,40	3,97	7,20	4,28	5,25	4,17	4,13	3,61	1,99
DEUDA PUBLICA	0,10	0,05	0,16	0,20	0,03	0,07	0,03	*	*	*	1,26	0,72	0,60	0,50
TOTAL	11,06	10,37	11,83	10,74	13,15	14,73	12,44	19,0	12,42	14,62	17,74	17,49	11,73	8,58

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

TABLA 4
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL PRODUCTO INTERIOR BRUTO
(siendo 1976 = 100).

FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	100	88,37	106,23	99,09	174,91	243,37	206,10	620,55	318,86	344,68	797,26	792,0	196,96	135,07
DEFENSA	100	102,49	114,24	108,62	94,93	107,96	95,90	83,50	62,22	54,36	53,95	59,85	55,36	45,07
SEGURIDAD	100	96,48	108,36	108,50	121,21	127,94	96,40	105,10	85,79	74,04	77,23	84,62	83,87	70,26
SALUD	100	76,11	81,58	61,62	57,77	53,93	40,21	53,27	53,65	53,26	79,25	85,80	61,94	54,10
CULTURA Y EDUCACIÓN	100	99,14	128,06	108,70	116,97	114,27	89,91	115,92	111,0	99,59	92,90	102,95	103,33	74,49
BIENESTAR SOCIAL	100	83,91	106,48	92,96	157,10	167,26	133,01	147,01	100,16	189,44	169,14	167,33	126,69	117,94
CIENCIA Y TÉCNICA	100	120,31	148,58	149,89	152,69	172,81	147,27	150,79	121,86	132,19	139,64	150,05	139,77	115,42
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	100	93,40	92,91	82,32	116,80	133,39	120,32	218,33	129,82	159,24	126,67	125,36	109,43	60,52
DEUDA PUBLICA	100	44,23	155,21	193,03	31,53	71,10	32,12	*	*	*	1233,98	701,83	585,17	484,46
TOTAL	100	93,75	107,01	97,08	118,94	133,19	112,48	171,83	112,33	132,23	160,44	158,12	106,05	77,58

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

TABLA 5
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
DISTRIBUIDO POR FINALIDAD, A PRECIOS CONSTANTES
(siendo 1976 = 100).

FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	100	93,65	108,77	108,75	203,66	264,52	194,49	597,07	340,65	359,98	891,17	908,97	214,02	141,77
DEFENSA	100	108,62	116,97	119,20	110,54	117,34	90,50	80,34	66,47	56,77	60,31	68,69	60,15	47,30
SEGURIDAD	100	102,24	110,95	120,17	141,14	139,05	90,96	101,12	91,65	77,33	86,33	97,12	91,14	73,74
SALUD	100	80,66	83,53	67,63	67,27	58,62	37,94	51,26	57,32	55,62	88,59	98,47	67,30	56,79
CULTURA Y EDUCACIÓN	100	105,06	131,11	119,29	136,20	124,19	84,85	111,53	118,59	104,01	103,84	118,15	112,28	78,18
BIENESTAR SOCIAL	100	88,93	109,02	102,02	182,93	181,80	125,51	141,44	107,01	197,84	189,06	192,04	137,66	123,79
CIENCIA Y TÉCNICA	100	127,50	152,12	164,49	177,79	187,83	138,97	145,08	130,19	138,06	156,08	172,22	151,88	121,15
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	100	98,99	95,13	90,35	136,01	144,98	113,54	210,07	138,69	166,30	141,59	143,87	118,91	63,52
DEUDA PUBLICA	100	46,88	158,91	211,84	36,71	77,28	30,31	*	*	*	1379,34	805,49	635,84	508,49
TOTAL	100	99,36	109,56	106,54	138,50	144,76	106,14	165,33	120,0	138,10	179,34	181,47	115,23	81,43

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

TABLA 6
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
DISTRIBUIDO POR FINALIDAD
 (porcentaje con respecto al total del gasto).

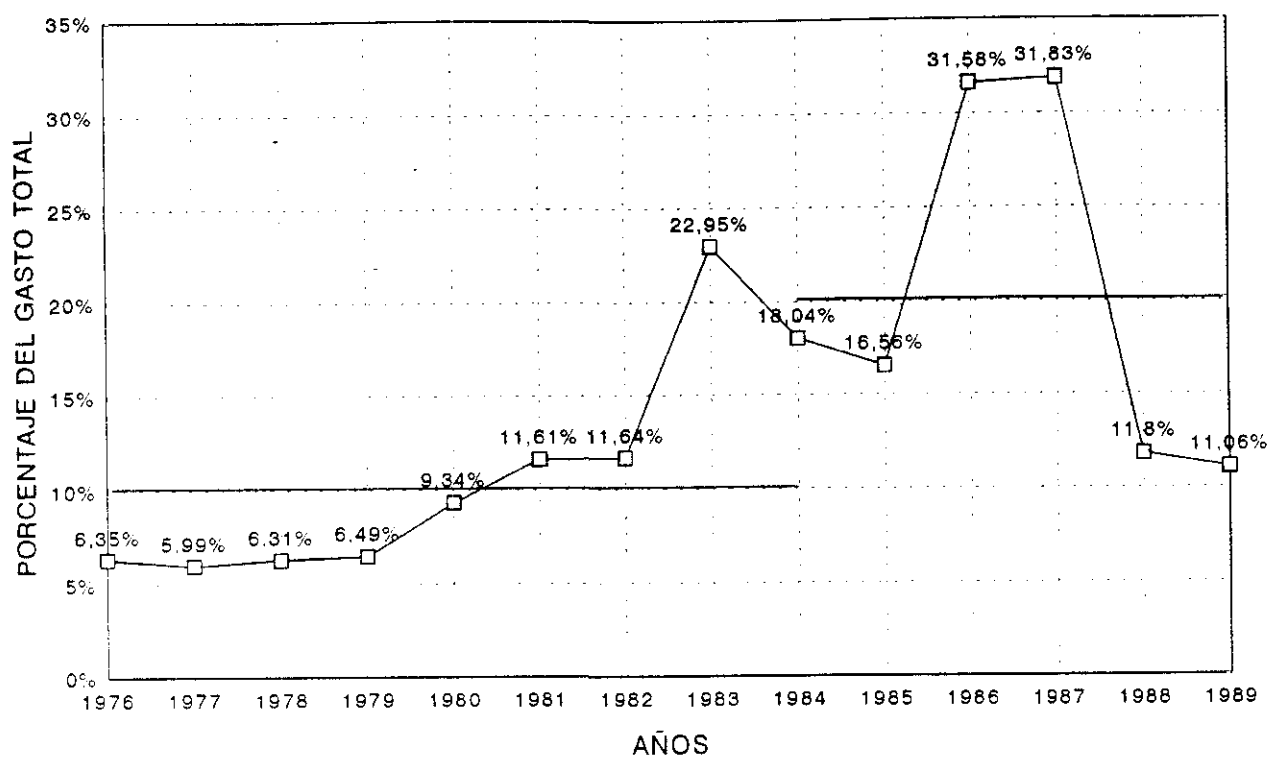
FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	6,35	5,99	6,31	6,49	9,34	11,61	11,64	22,95	18,04	16,56	31,58	31,83	11,80	11,06
DEFENSA	21,46	23,46	22,91	24,01	17,13	17,40	18,30	10,43	11,89	8,82	7,22	8,12	11,20	12,47
SEGURIDAD	6,44	6,62	6,52	7,26	6,56	6,18	5,52	3,94	4,92	3,60	3,10	3,44	5,09	5,83
SALUD	5,20	4,22	3,96	3,30	2,52	2,10	1,86	1,61	2,48	2,09	2,57	2,82	3,03	3,62
CULTURA Y EDUCACIÓN	13,0	13,75	15,56	14,56	12,79	11,15	10,39	8,77	12,85	9,79	7,53	8,46	12,67	12,48
BIENESTAR SOCIAL	14,83	13,28	14,76	14,2	19,59	18,63	17,54	12,69	13,23	21,25	15,64	15,70	17,72	22,55
CIENCIA Y TÉCNICA	1,99	2,56	2,77	3,08	2,56	2,59	2,61	1,75	2,16	1,99	1,73	1,89	2,63	2,96
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	29,8	29,69	25,87	25,27	29,26	29,85	31,88	37,87	34,44	35,89	23,55	23,63	30,75	23,25
DEUDA PÚBLICA	0,93	0,44	1,34	1,84	0,25	0,49	0,26	*	*	*	7,12	4,11	5,11	5,78
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

GRÁFICO 1

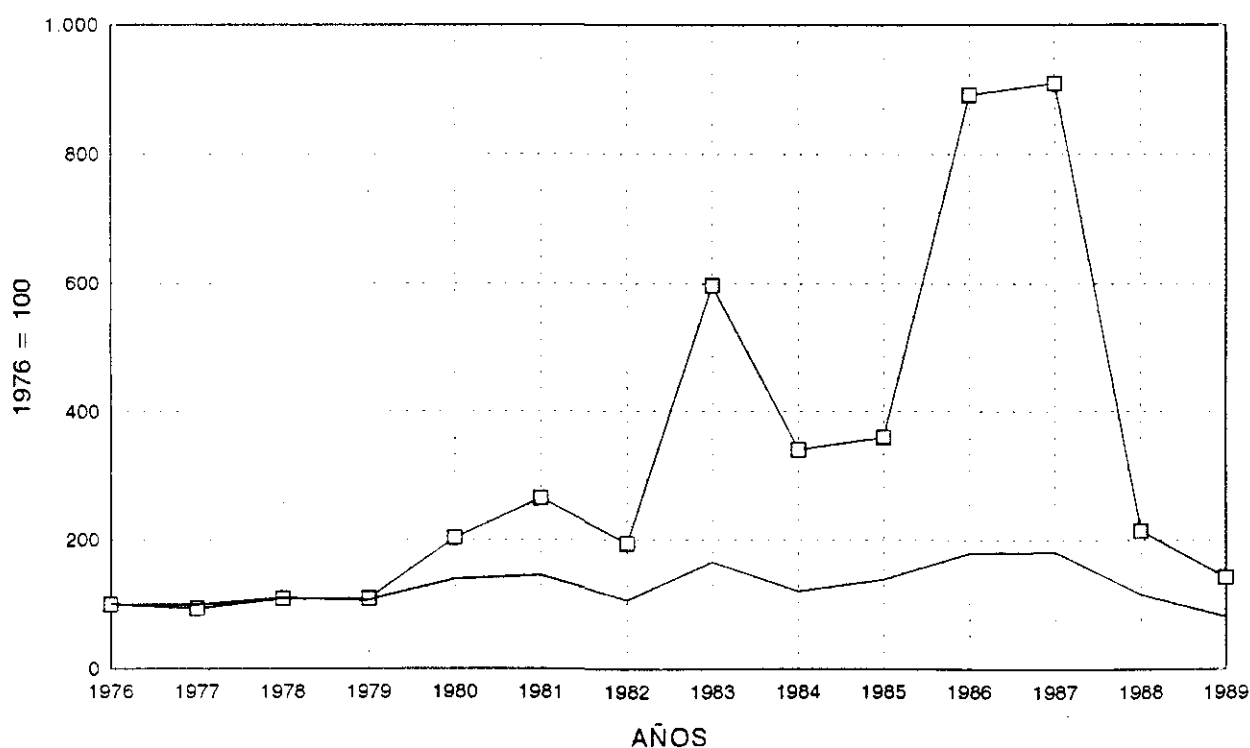
GASTO EN ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(en porcentaje del gasto total)



— MEDIA DEL PERÍODO DE GOBIERNO

GRÁFICO 2

VARIACIÓN DEL GASTO EN ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)



— TOTAL □ ADMINISTRACIÓN GENERAL

GRÁFICO 3
GASTO EN ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

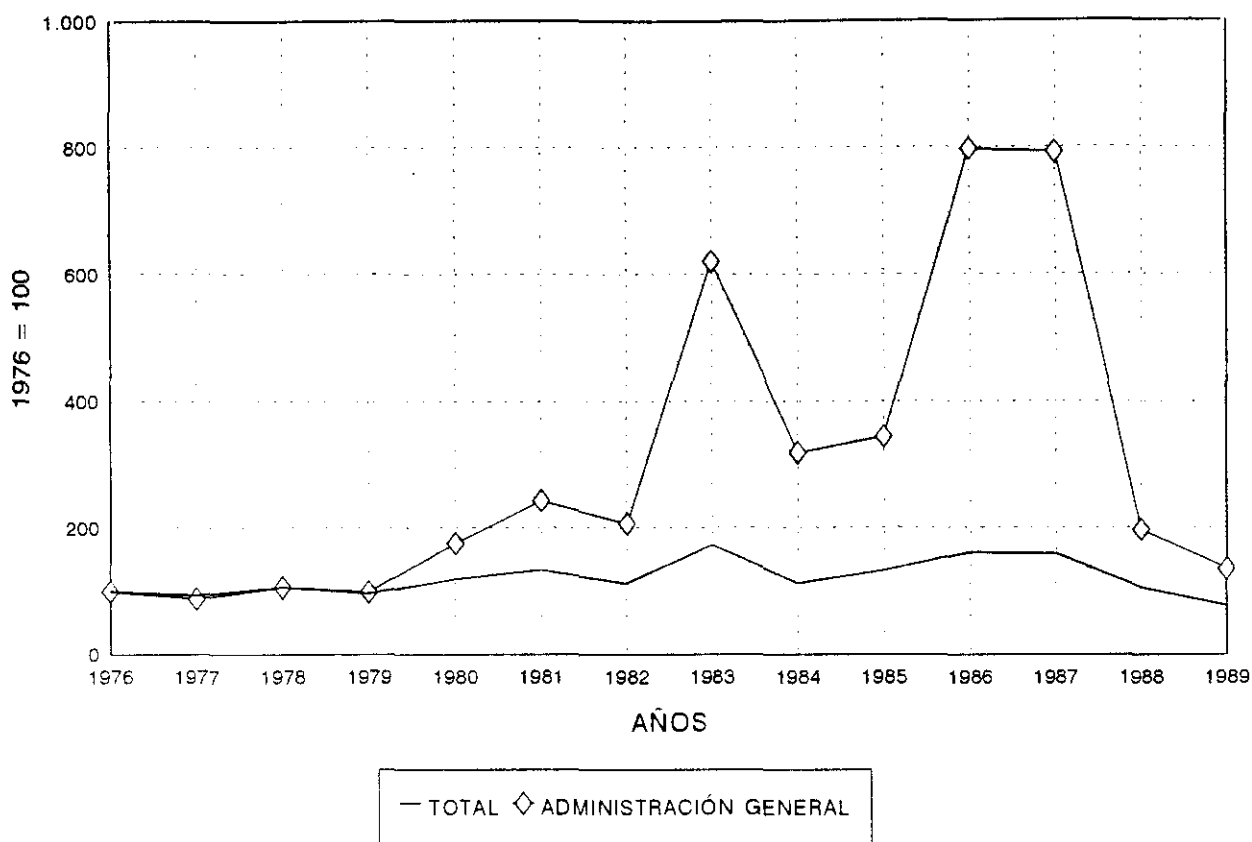


GRÁFICO 4
GASTO EN DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(en porcentaje del gasto total)

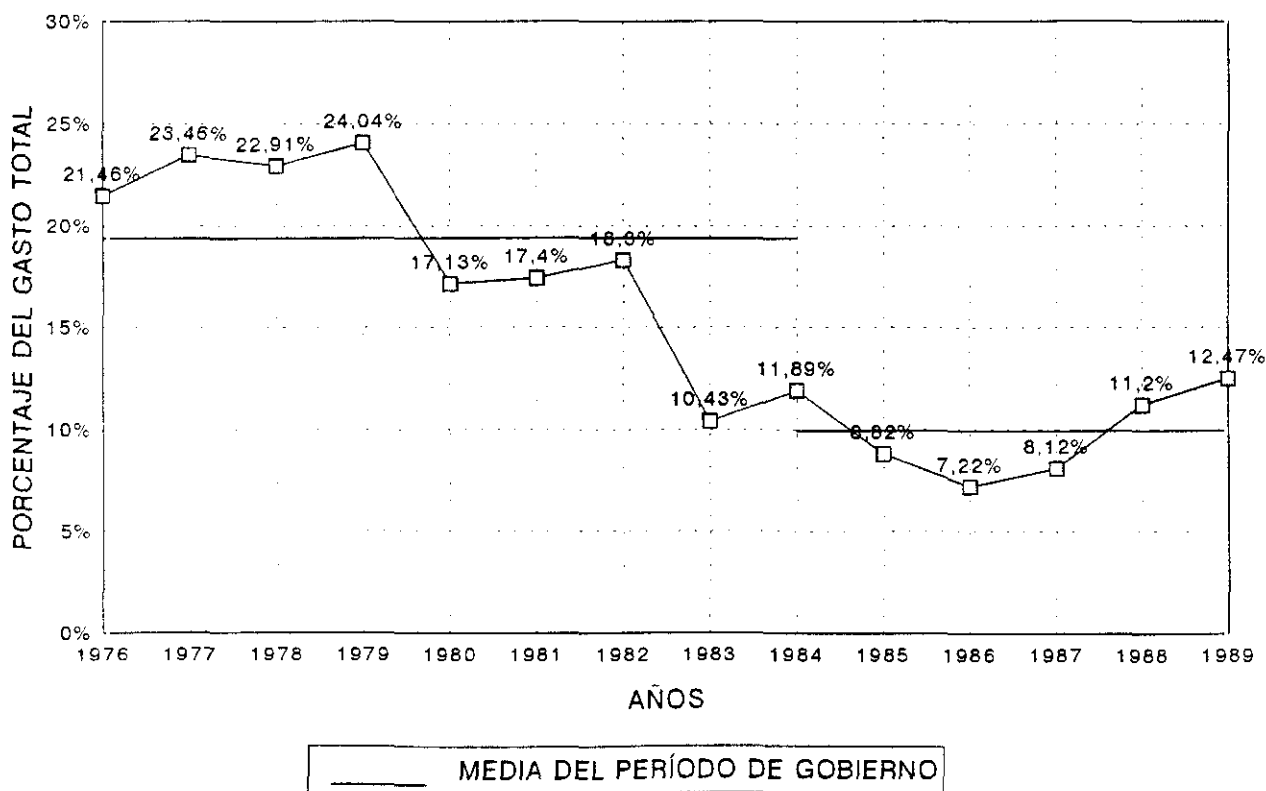


GRÁFICO 5
VARIACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

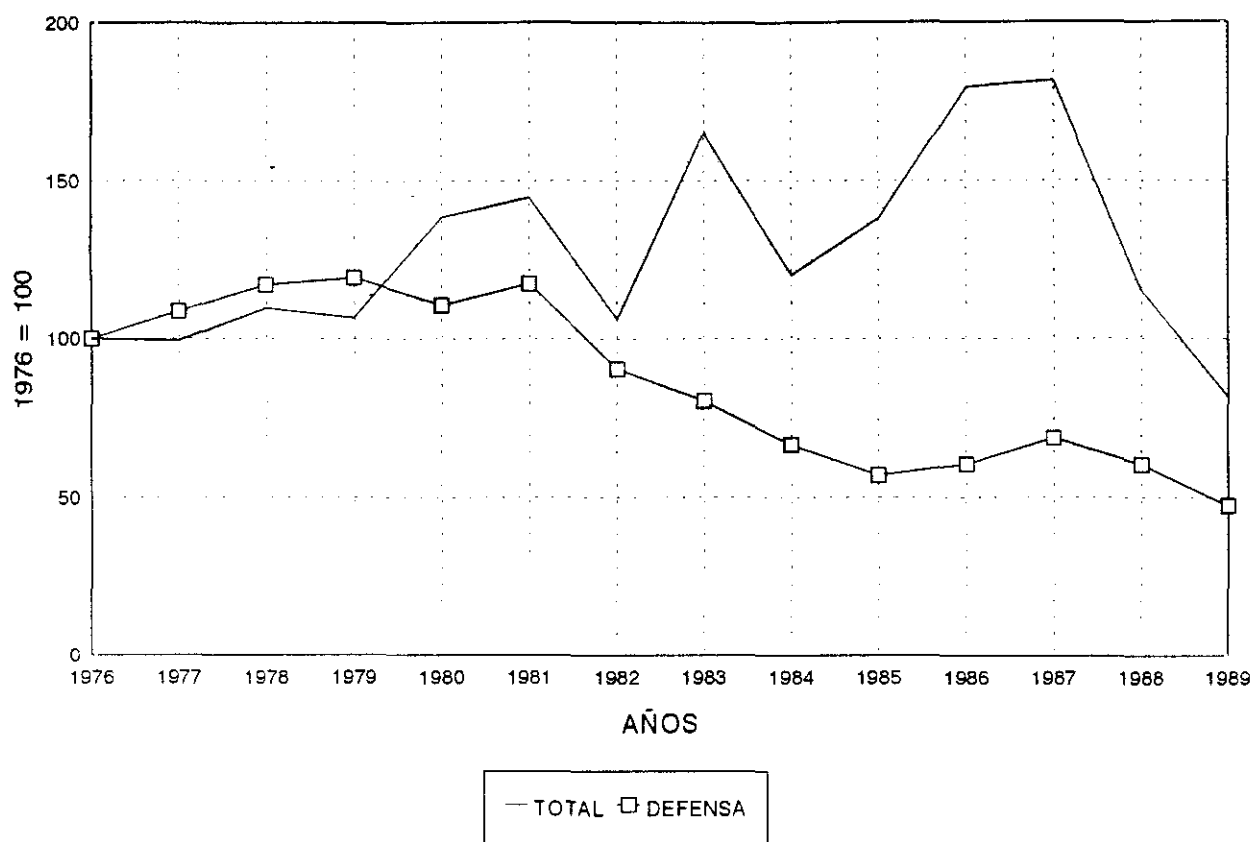


GRÁFICO 6
GASTO EN DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(en porcentaje del Producto Interior Bruto -PIB-)

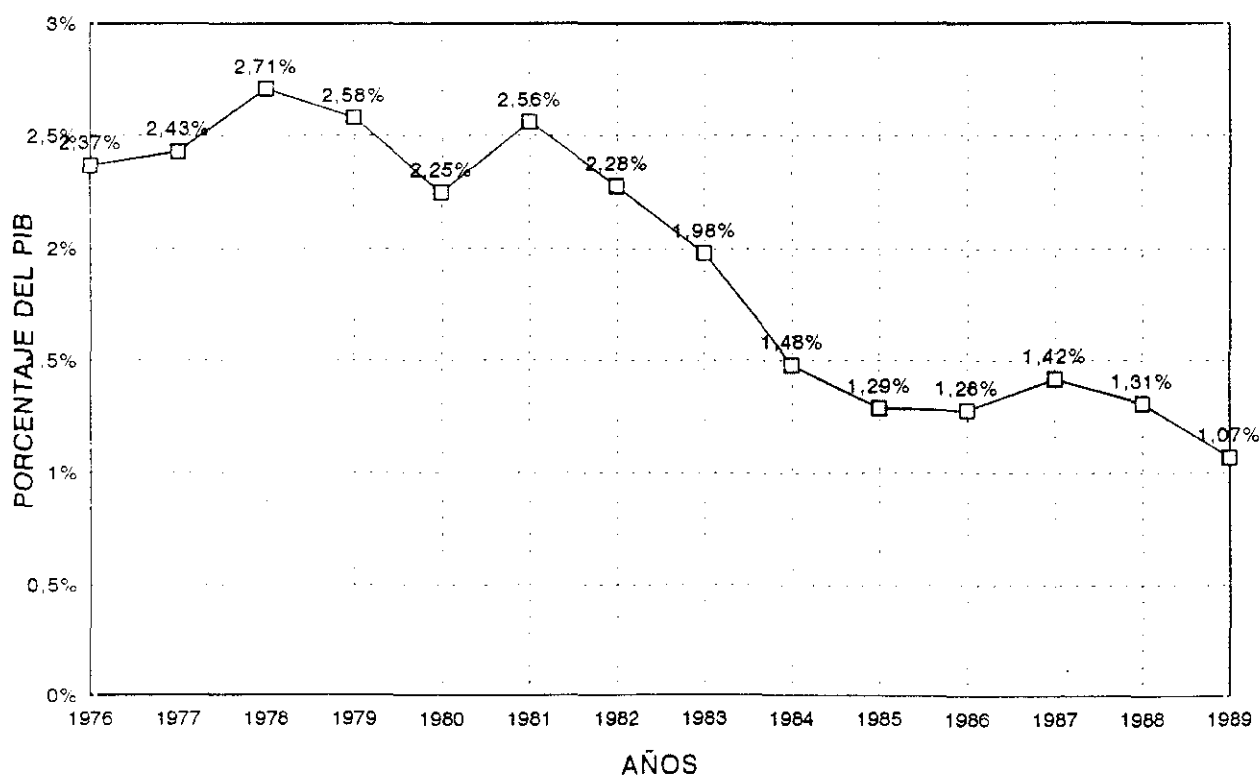


GRÁFICO 7

GASTO EN DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

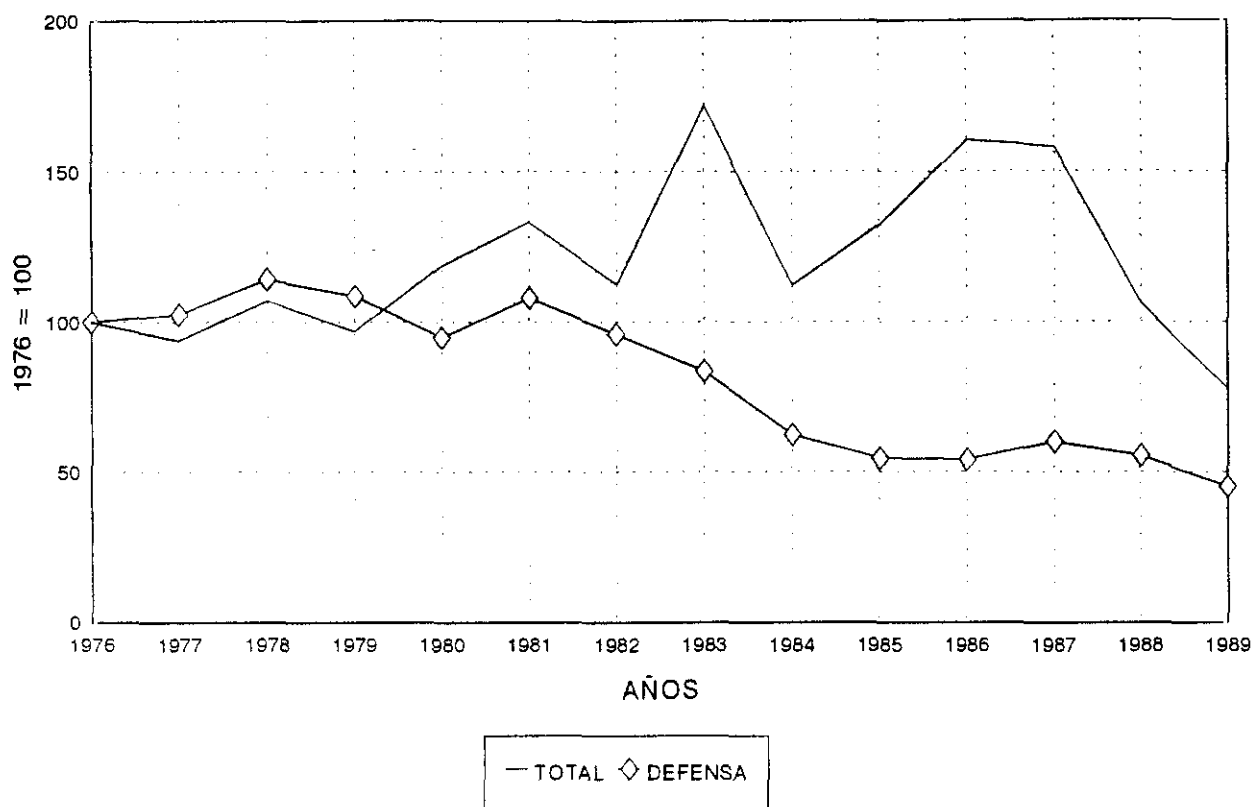


GRÁFICO 8

GASTO EN SEGURIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(en porcentaje del gasto total)

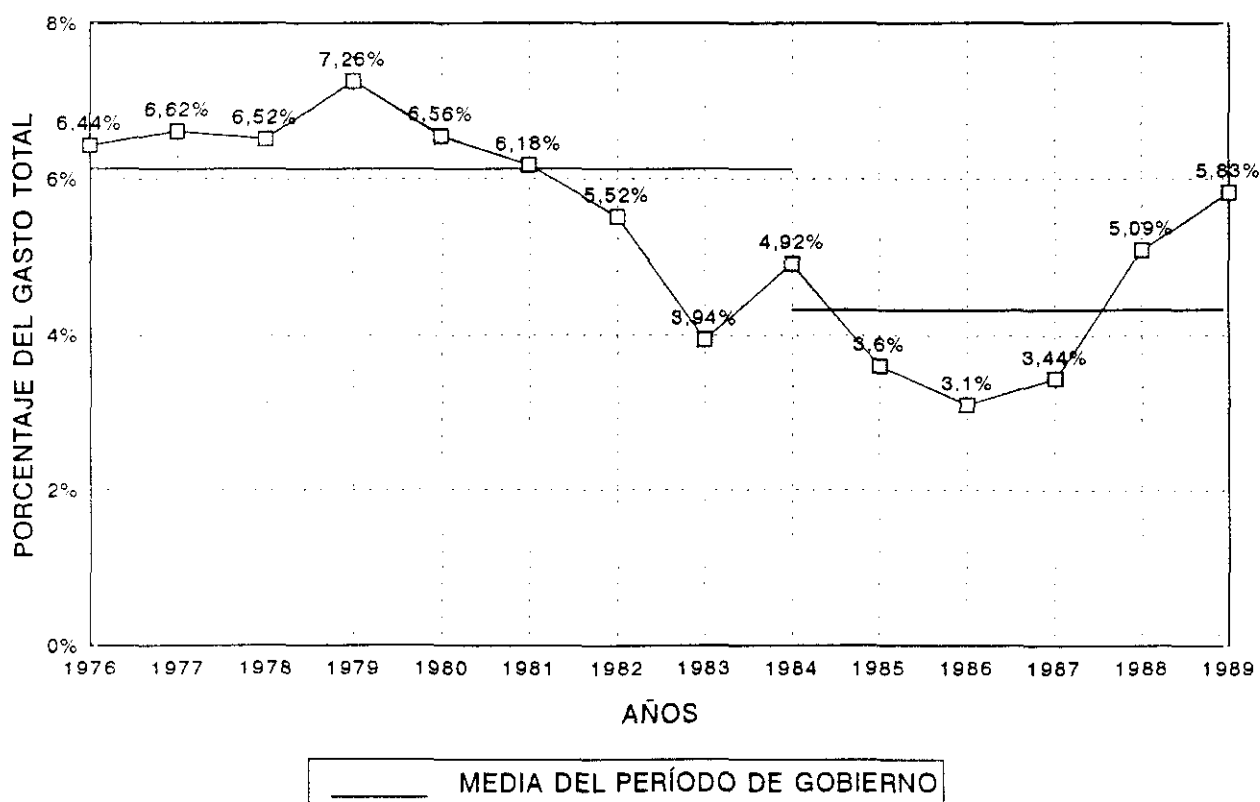


GRÁFICO 9
VARIACIÓN DEL GASTO EN SEGURIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

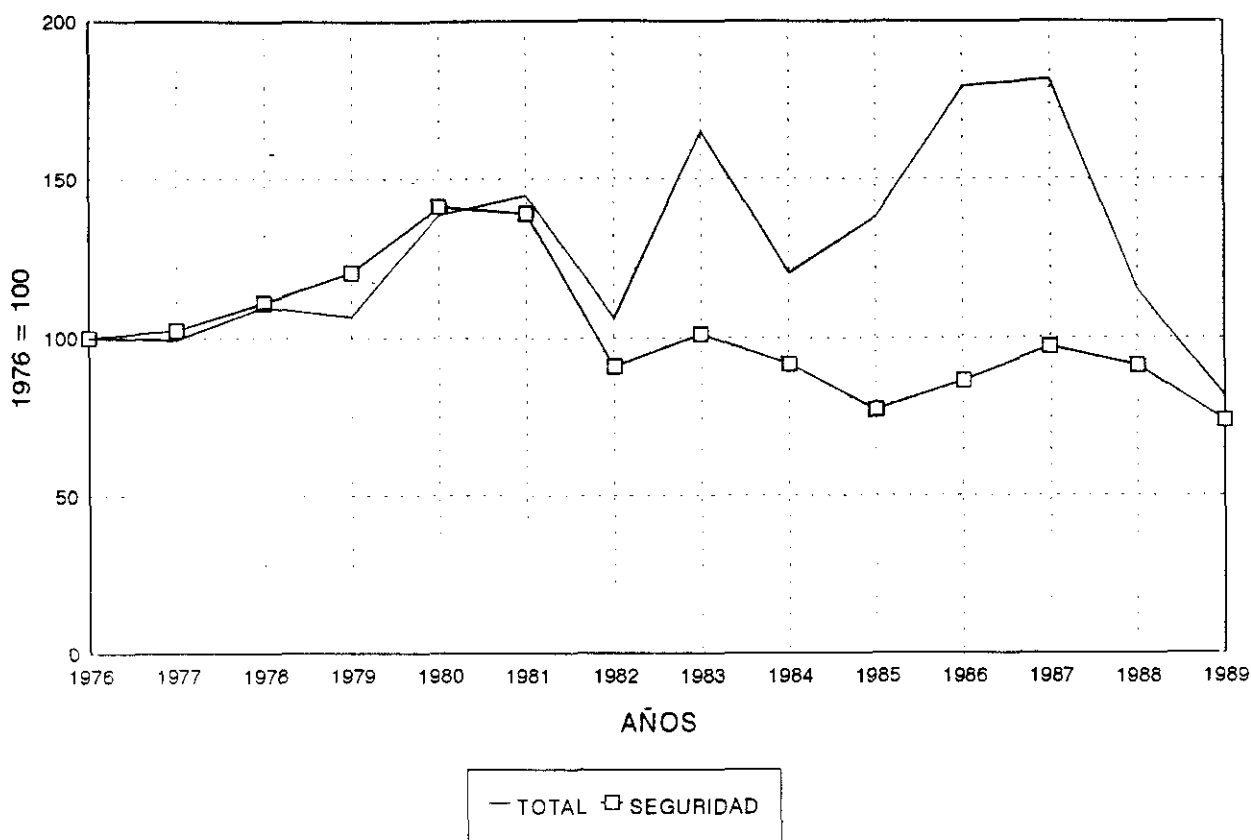


GRÁFICO 10
GASTO EN SEGURIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

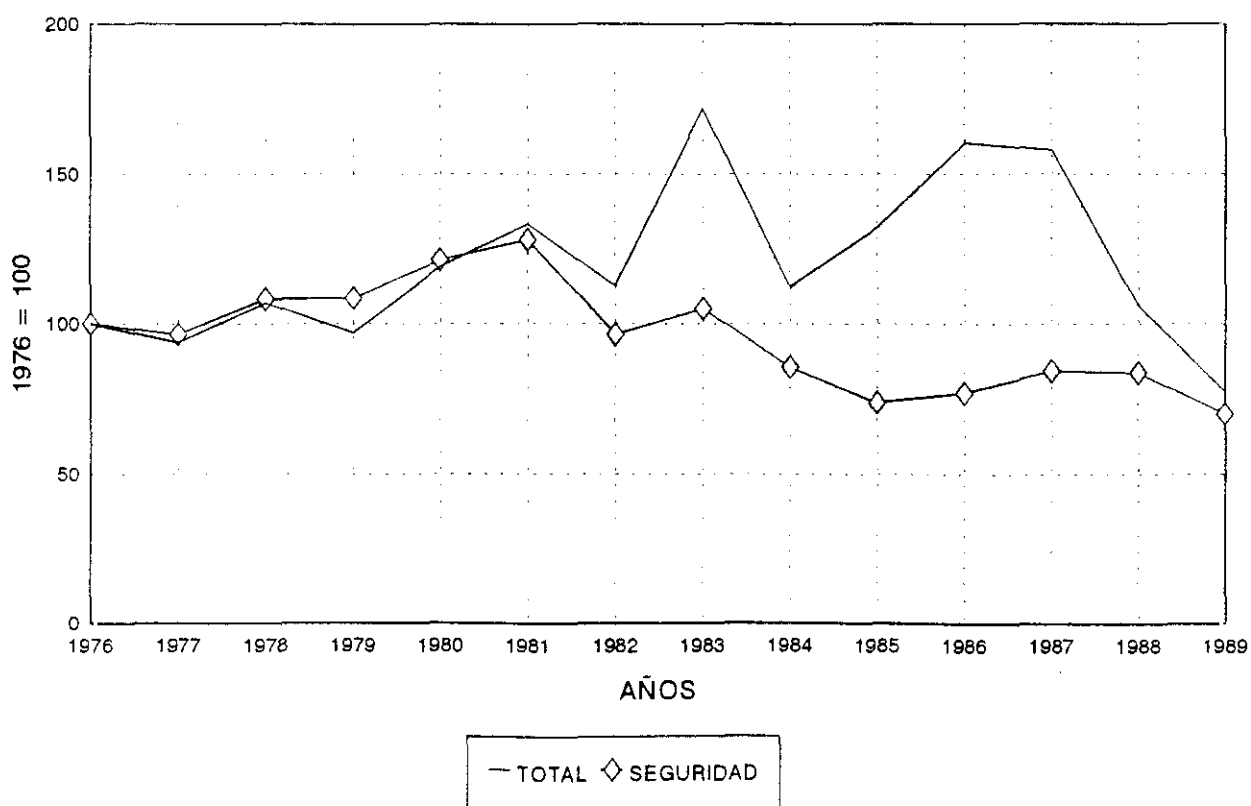


GRÁFICO 11

GASTO EN SALUD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (en porcentaje del gasto total)

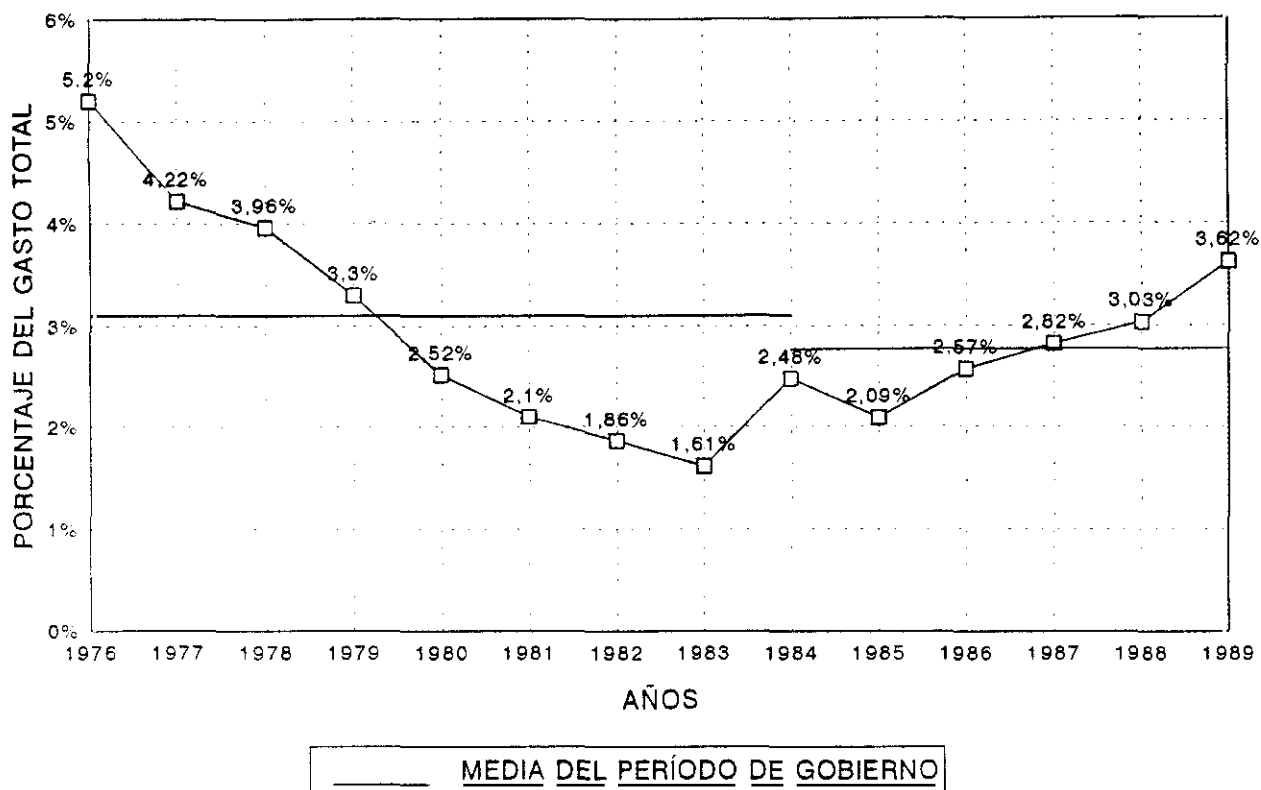


GRÁFICO 12

VARIACIÓN DEL GASTO EN SALUD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

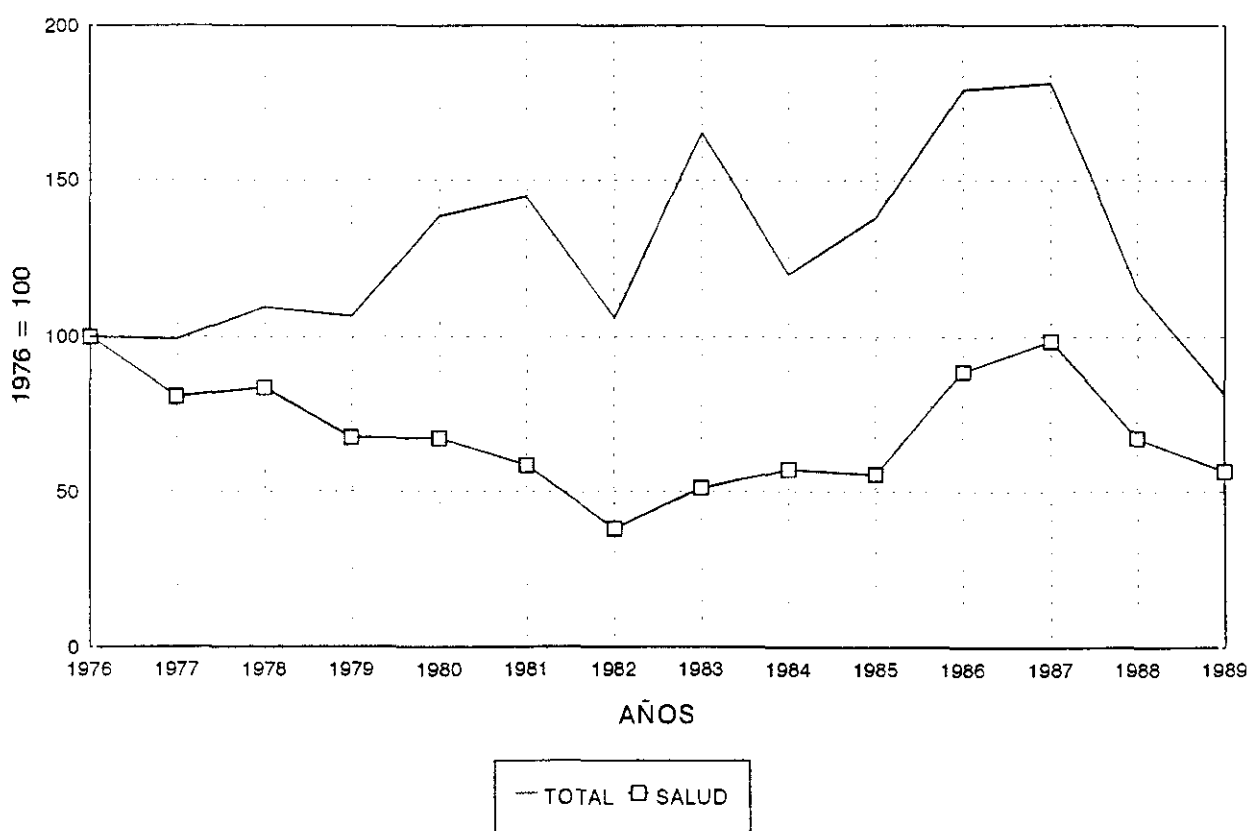


GRÁFICO 13

GASTO EN SALUD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

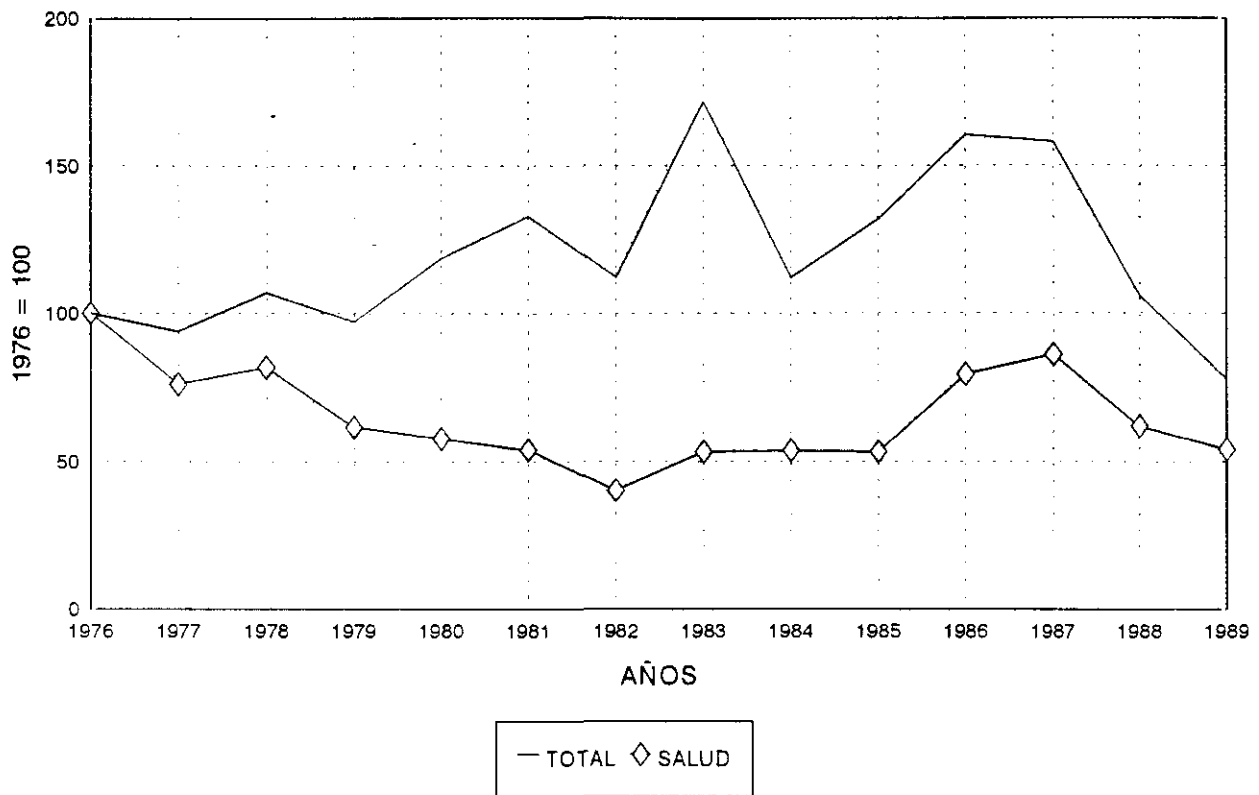


GRÁFICO 14

GASTO EN CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(en porcentaje del gasto total)

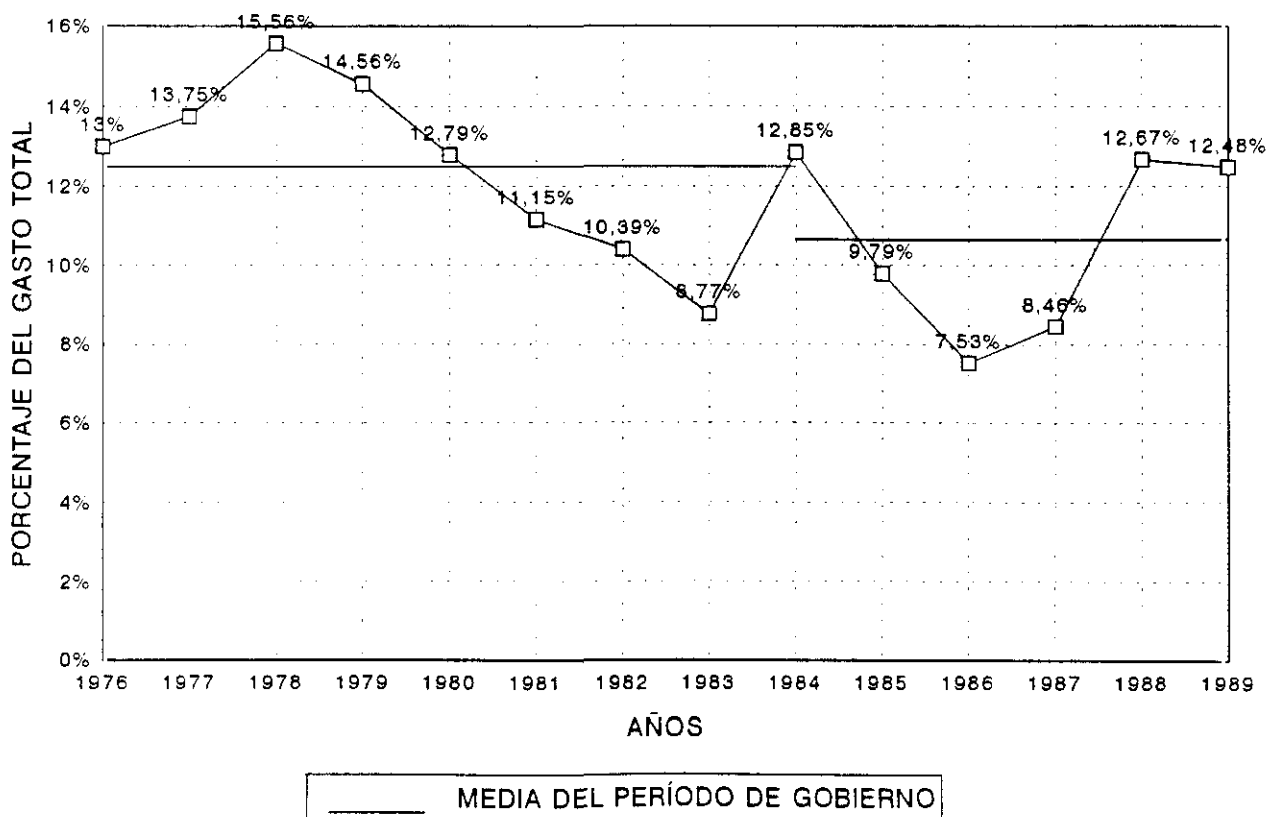


GRÁFICO 15
VARIACIÓN DEL GASTO EN CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

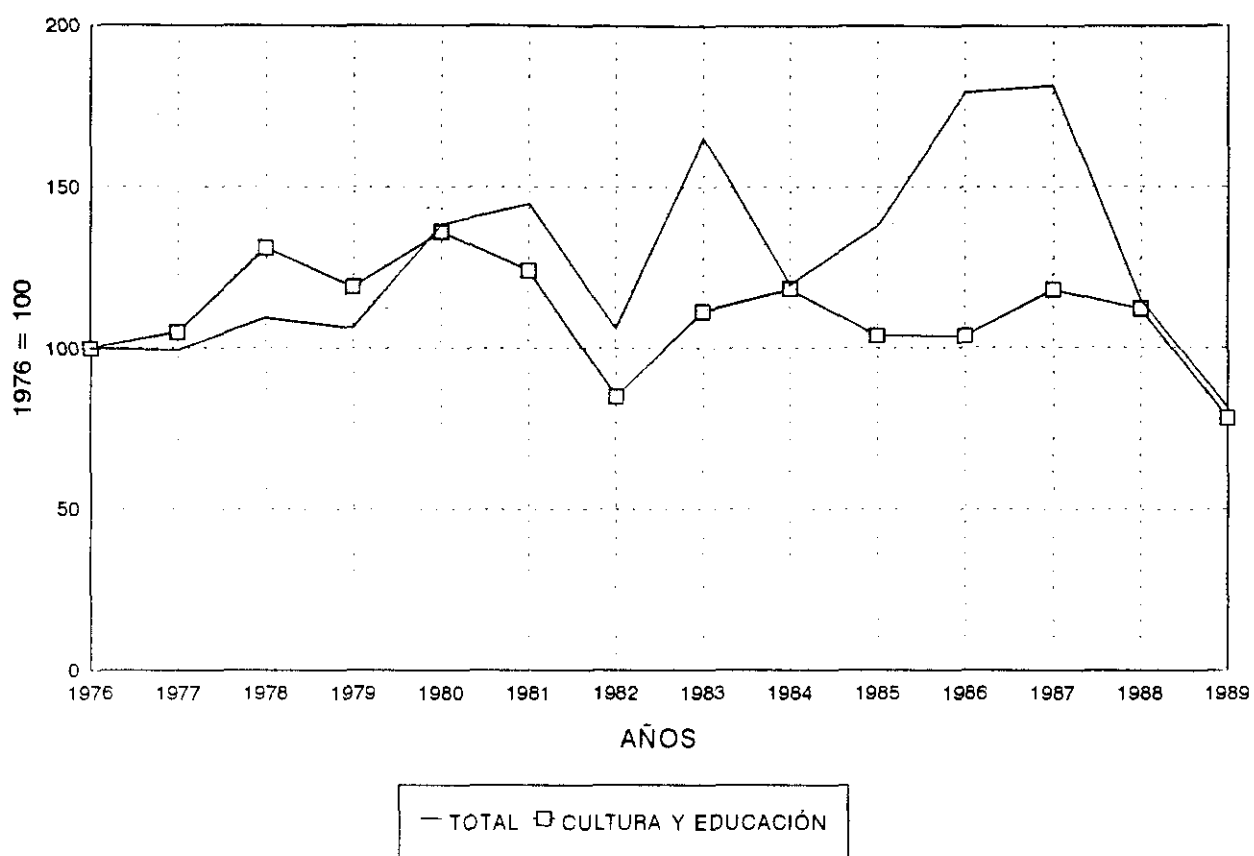


GRÁFICO 16
GASTO EN CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

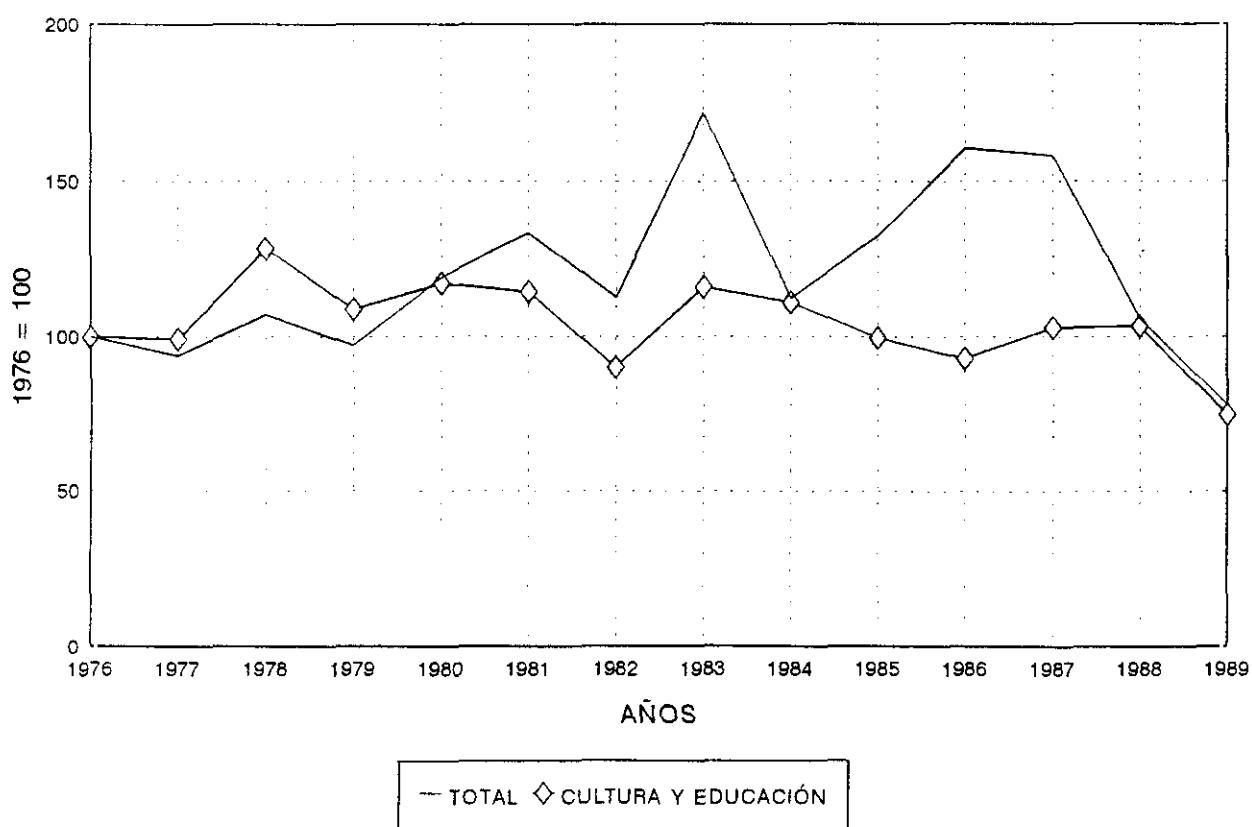


GRÁFICO 17
GASTO EN BIENESTAR SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
 (en porcentaje del gasto total)

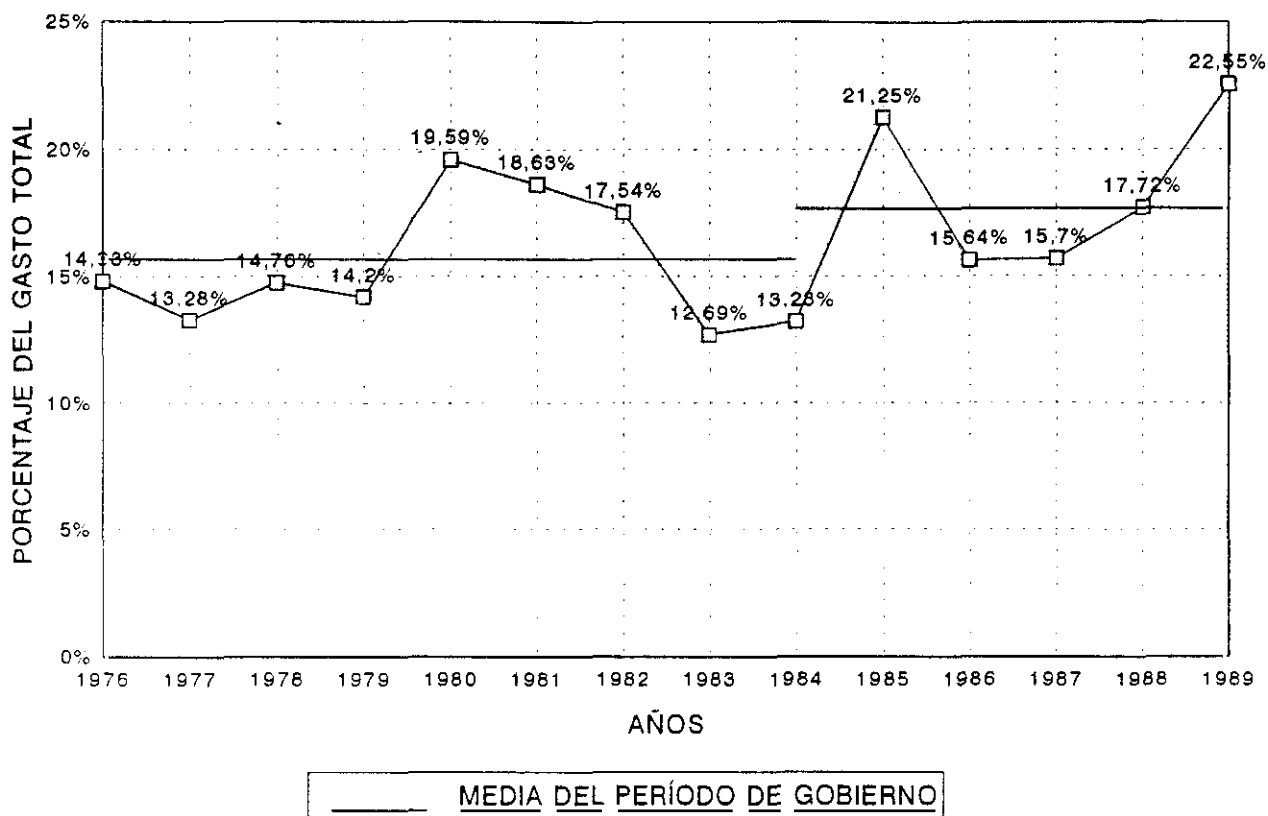


GRÁFICO 18
VARIACIÓN DEL GASTO EN BIENESTAR SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
 EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

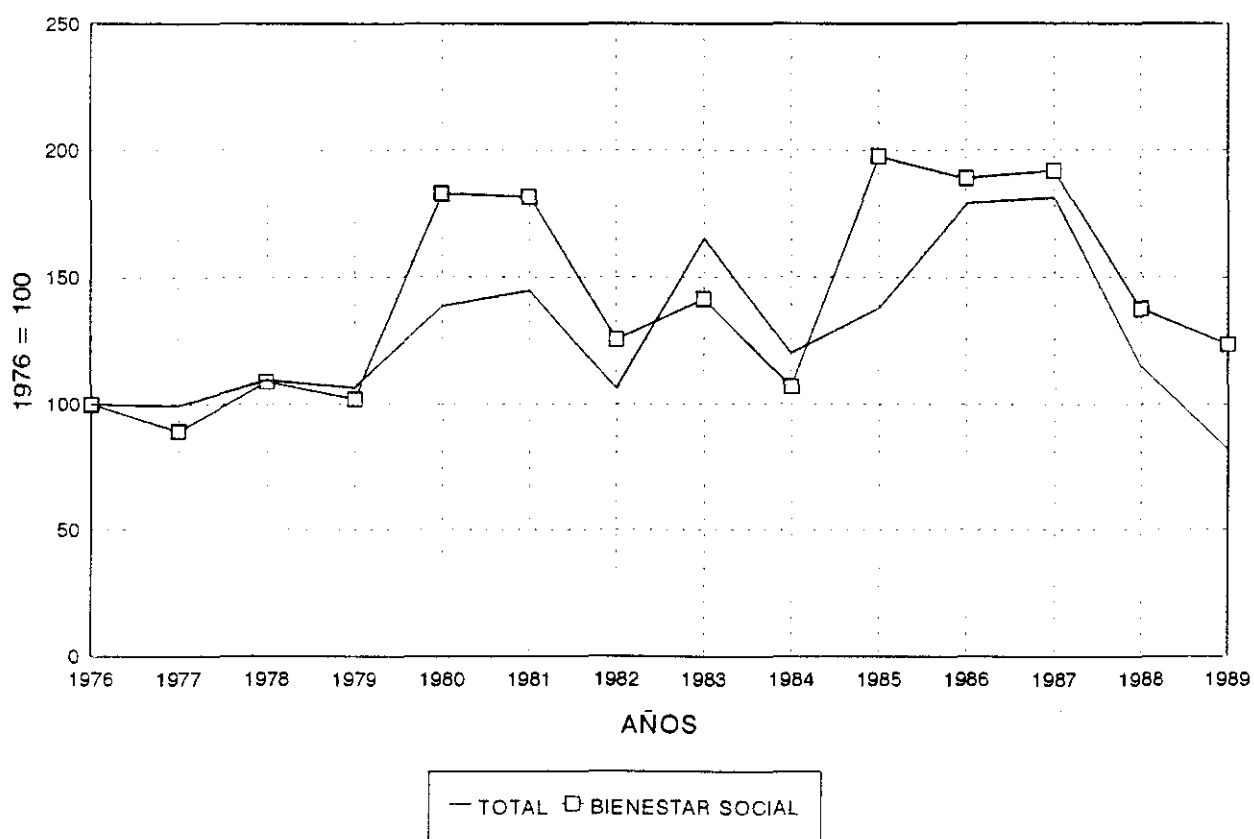


GRÁFICO 19

GASTO EN BIENESTAR SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

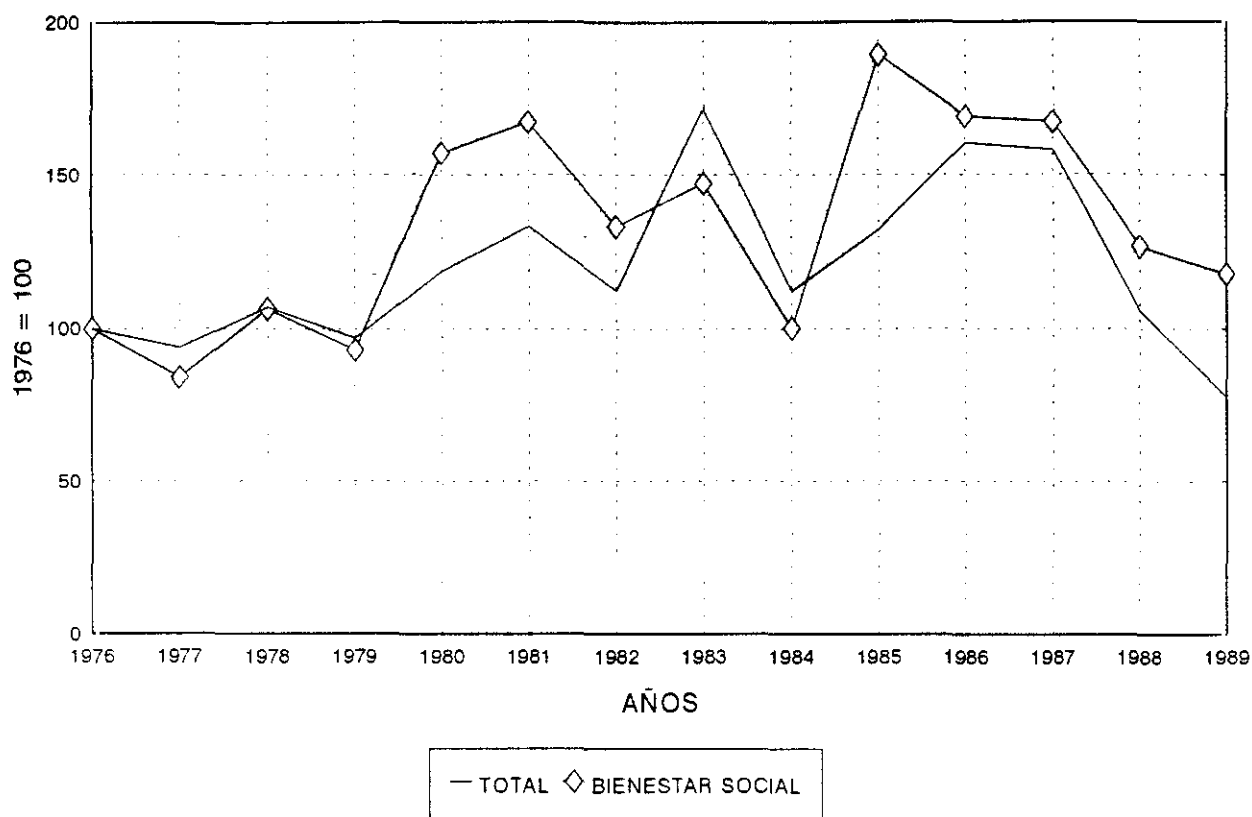


GRÁFICO 20

GASTO EN CIENCIA Y TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (en porcentaje del gasto total)

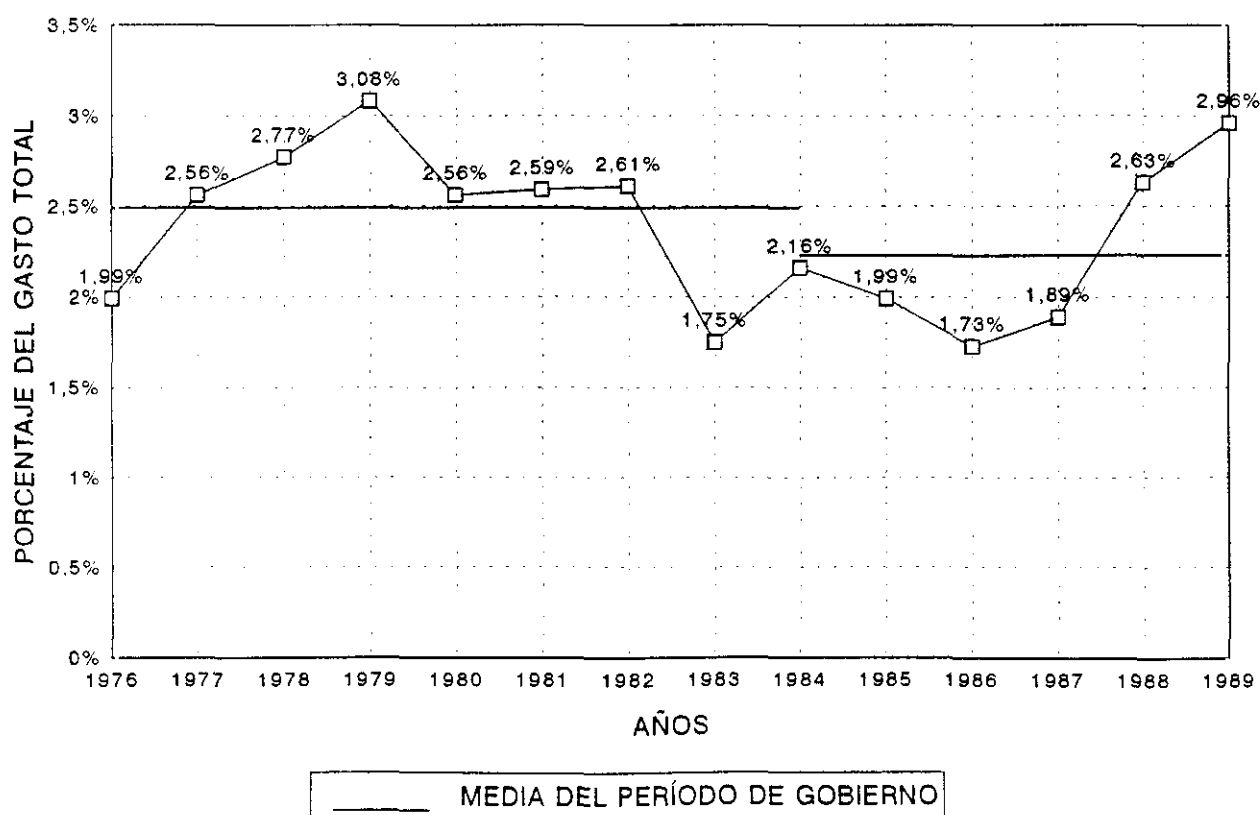


GRÁFICO 21
VARIACIÓN DEL GASTO EN CIENCIA Y TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

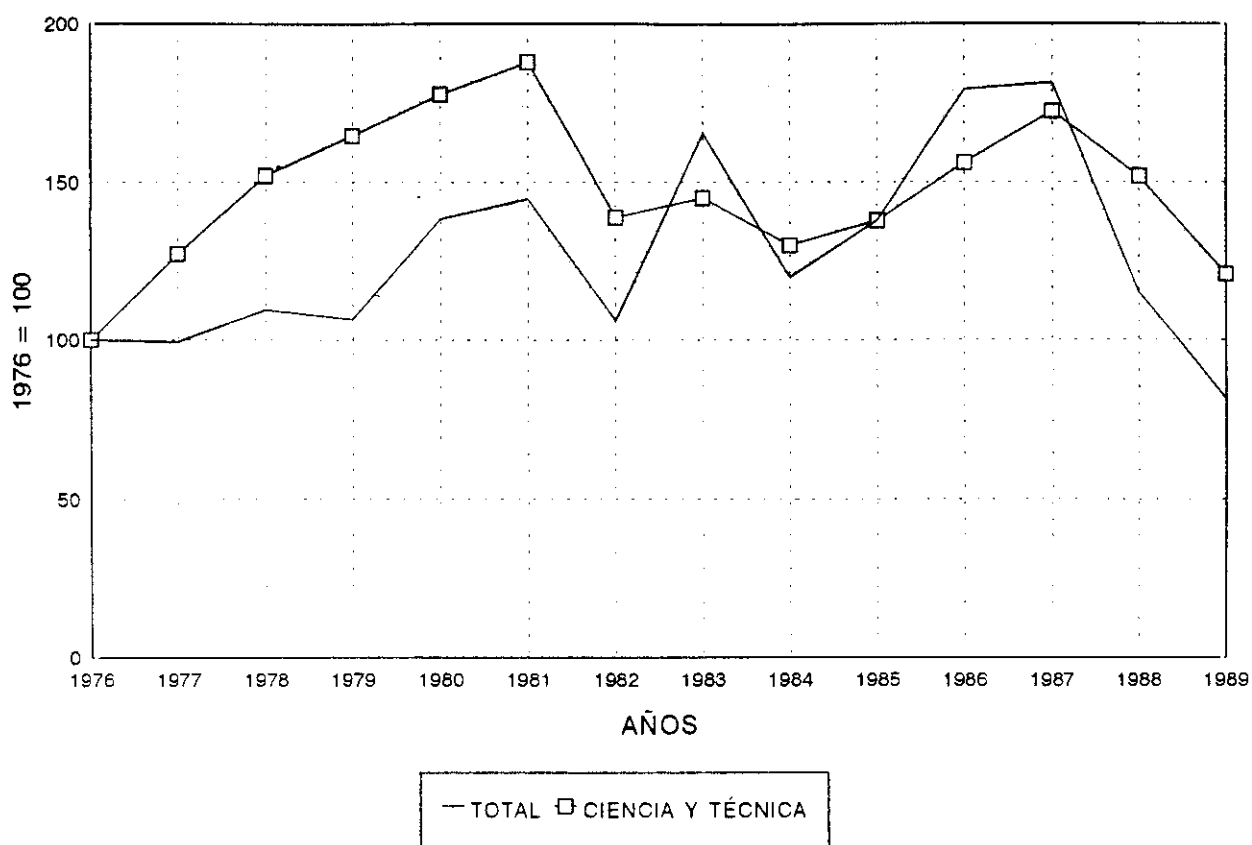


GRÁFICO 22
GASTO EN CIENCIA Y TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

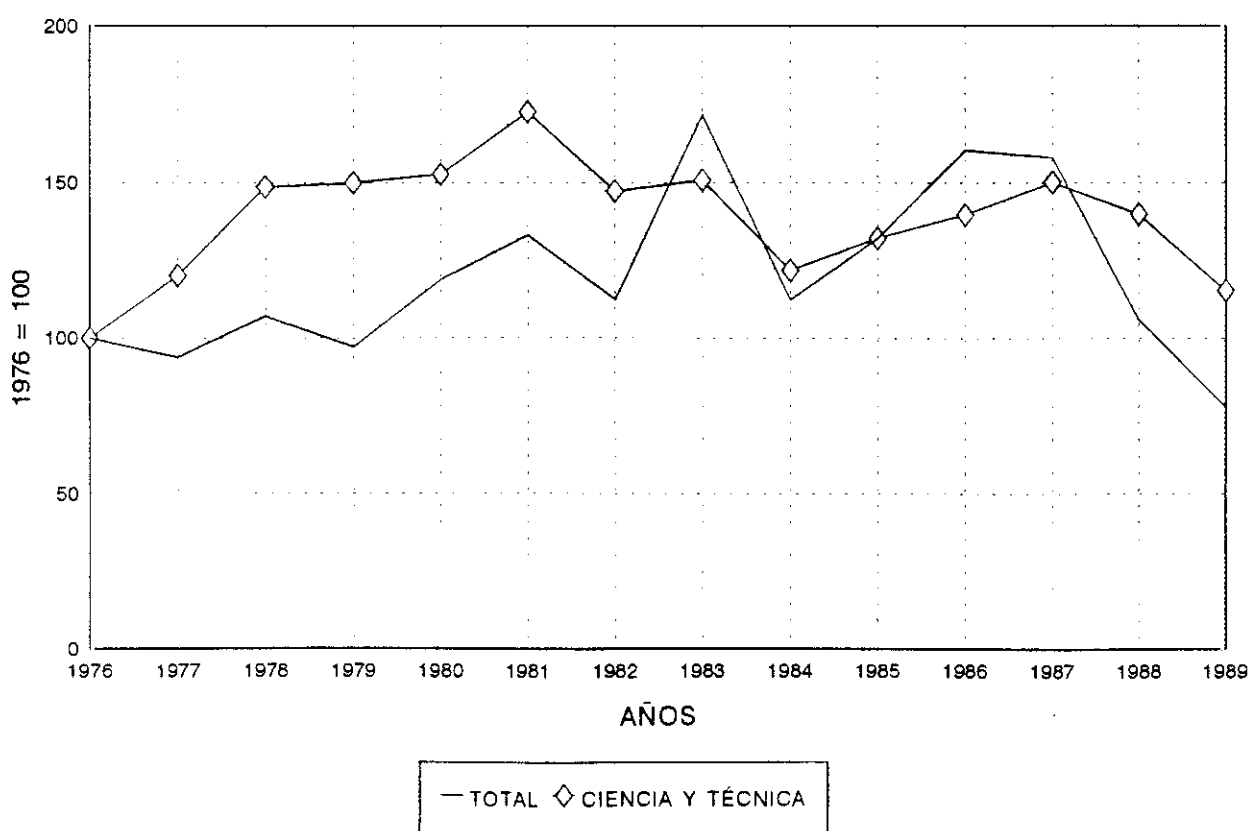


GRÁFICO 23
GASTO EN DESARROLLO DE LA ECONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
 (en porcentaje del gasto total)

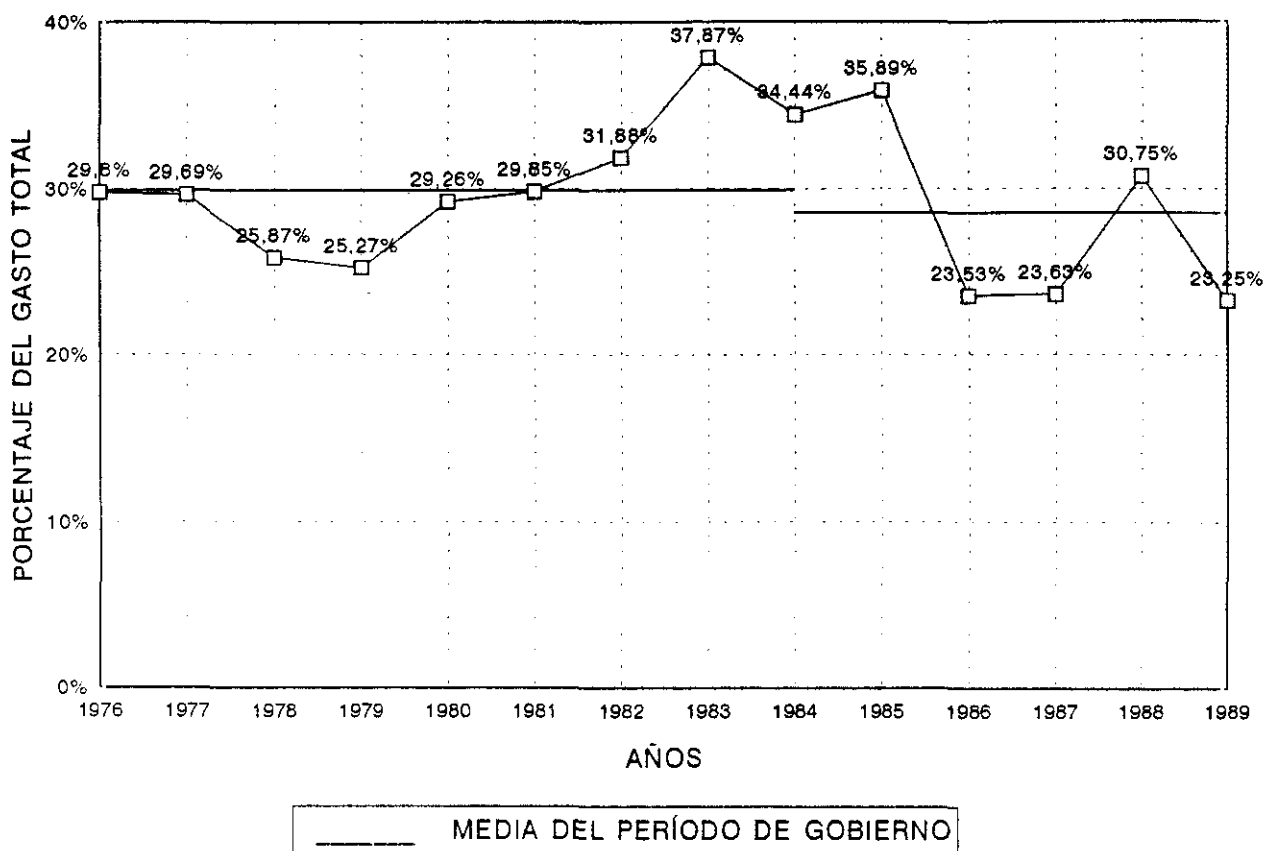


GRÁFICO 24
VARIACIÓN DEL GASTO EN DESARROLLO DE LA ECONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
 EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

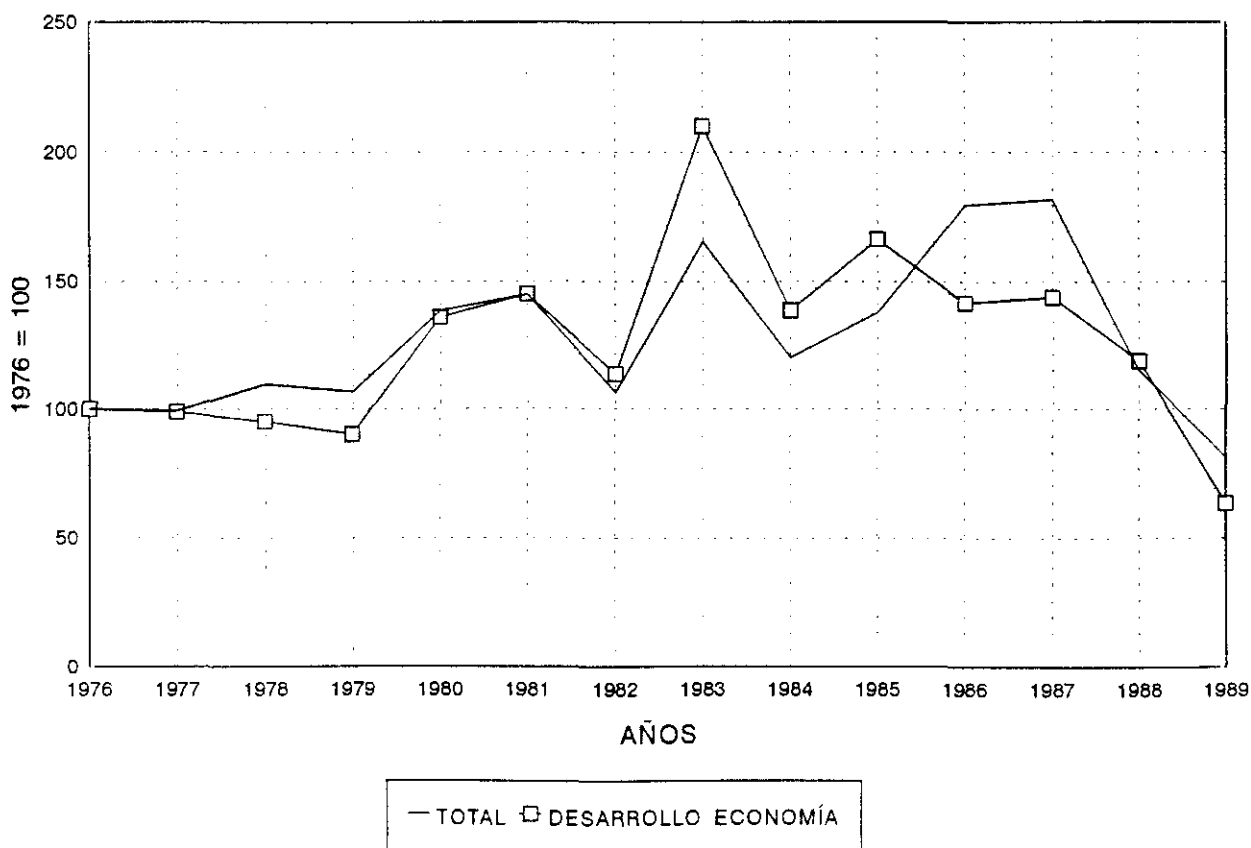


GRÁFICO 25
GASTO EN DESARROLLO DE LA ECONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

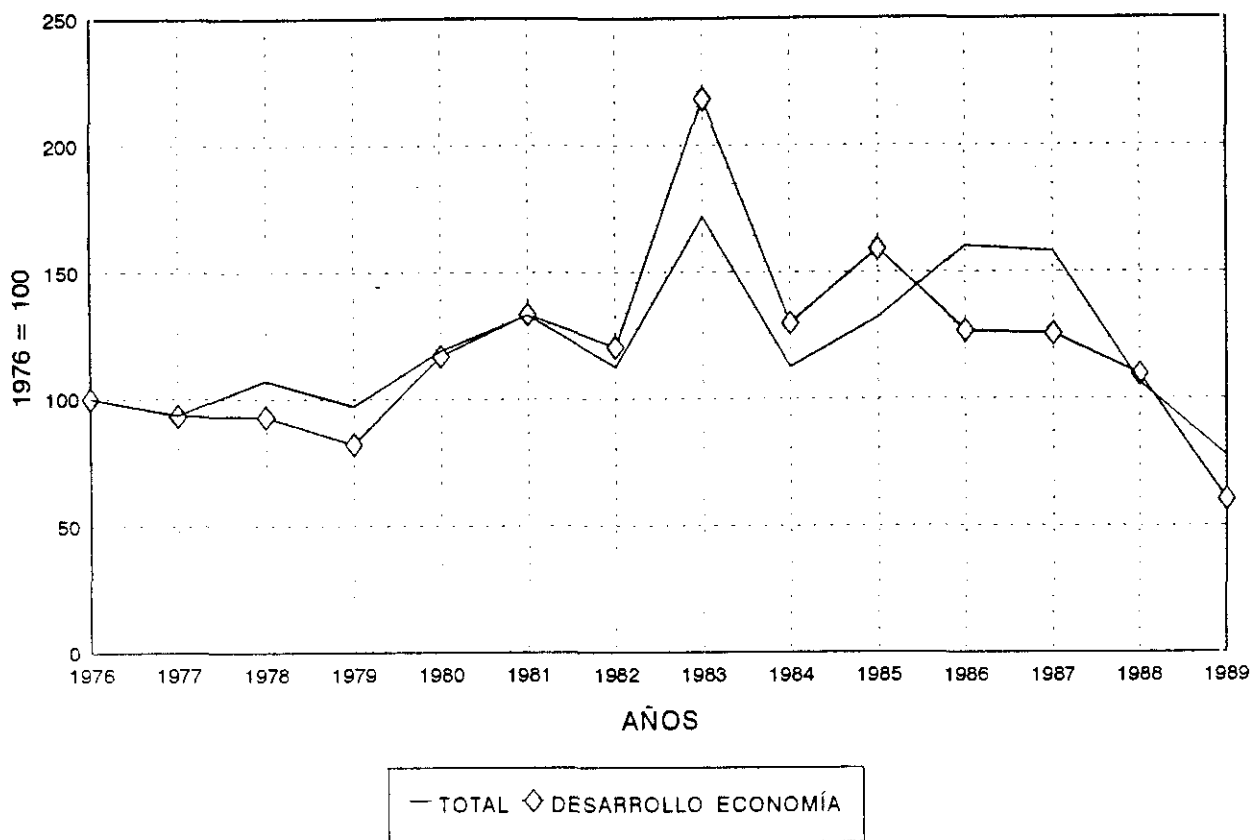


GRÁFICO 26
GASTO EN DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(en porcentaje del gasto total)

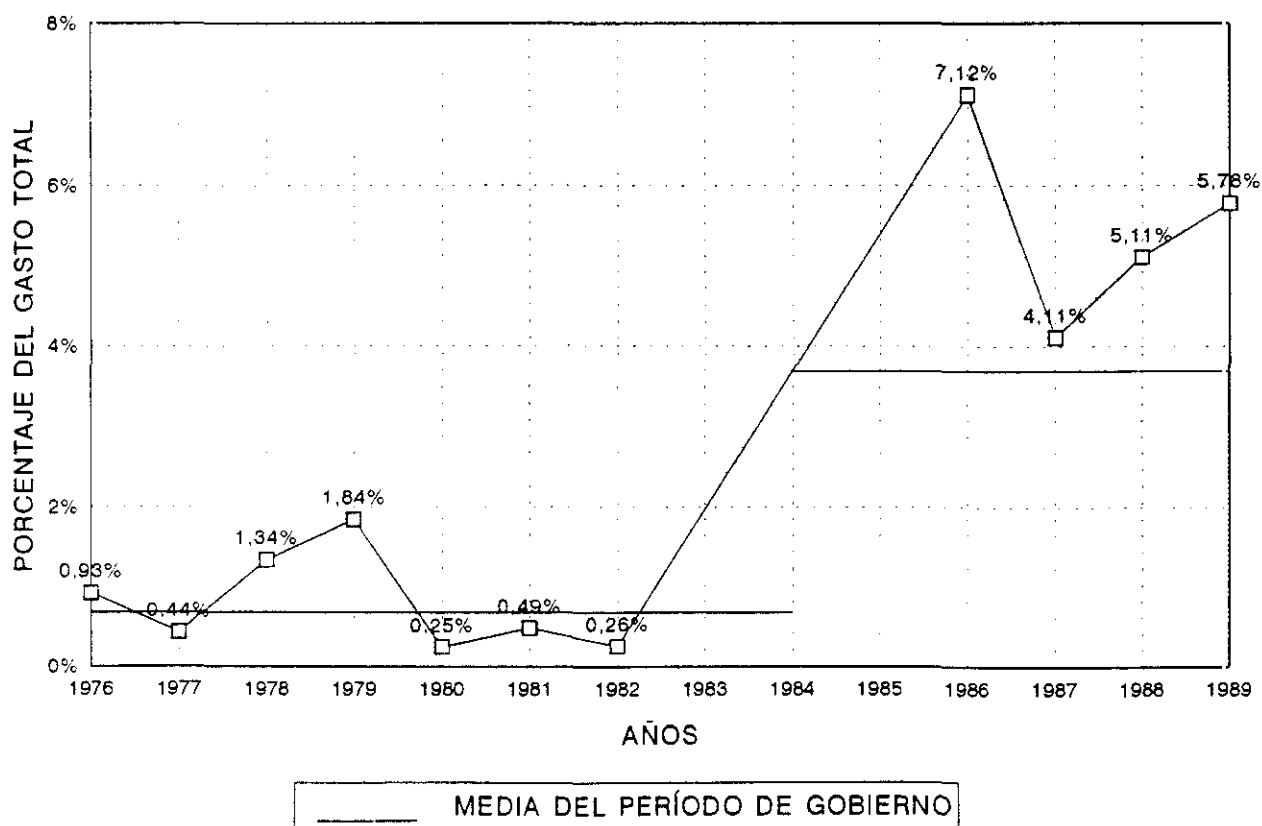


GRÁFICO 27
VARIACIÓN DEL GASTO EN DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
EN RELACIÓN AL TOTAL. A PRECIOS CONSTANTES (siendo 1976 = 100)

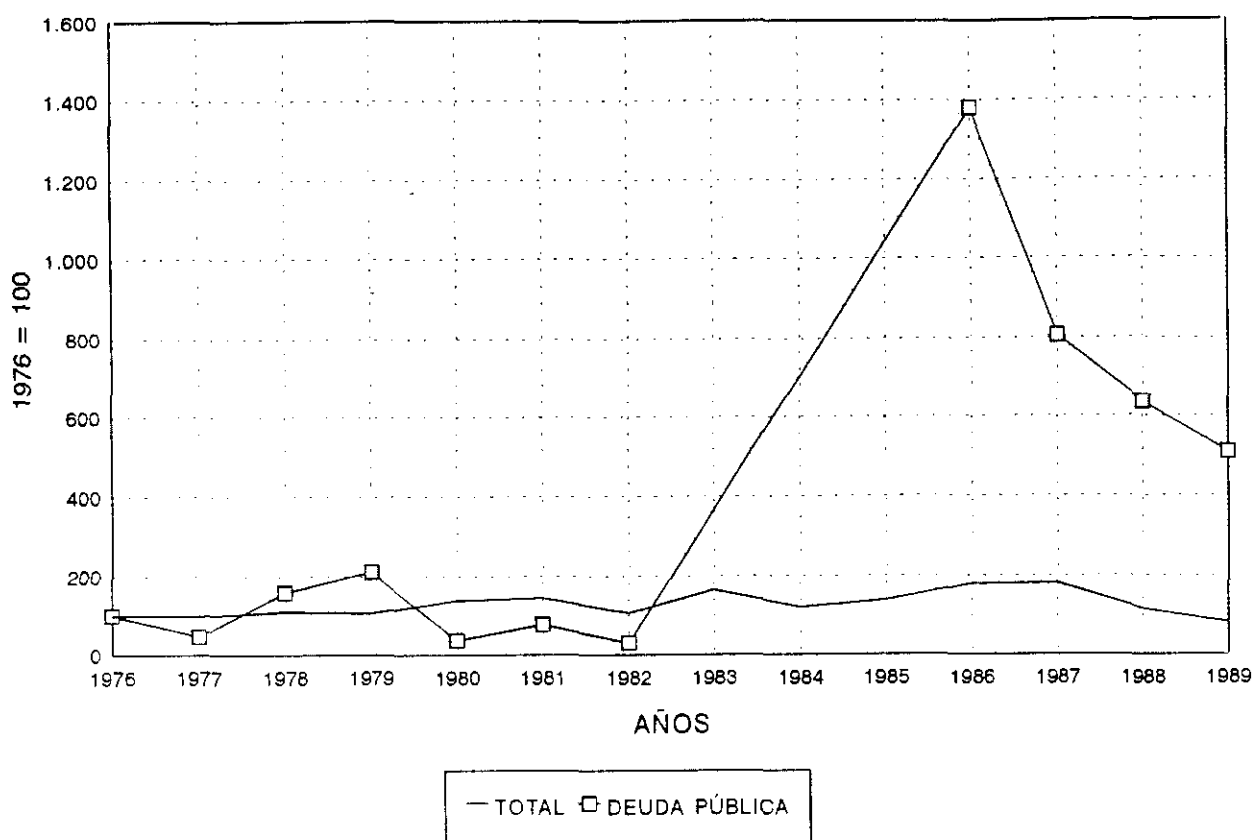


GRÁFICO 28
GASTO EN DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
Y GASTO TOTAL, EN PORCENTAJE DEL PIB (siendo 1976 = 100)

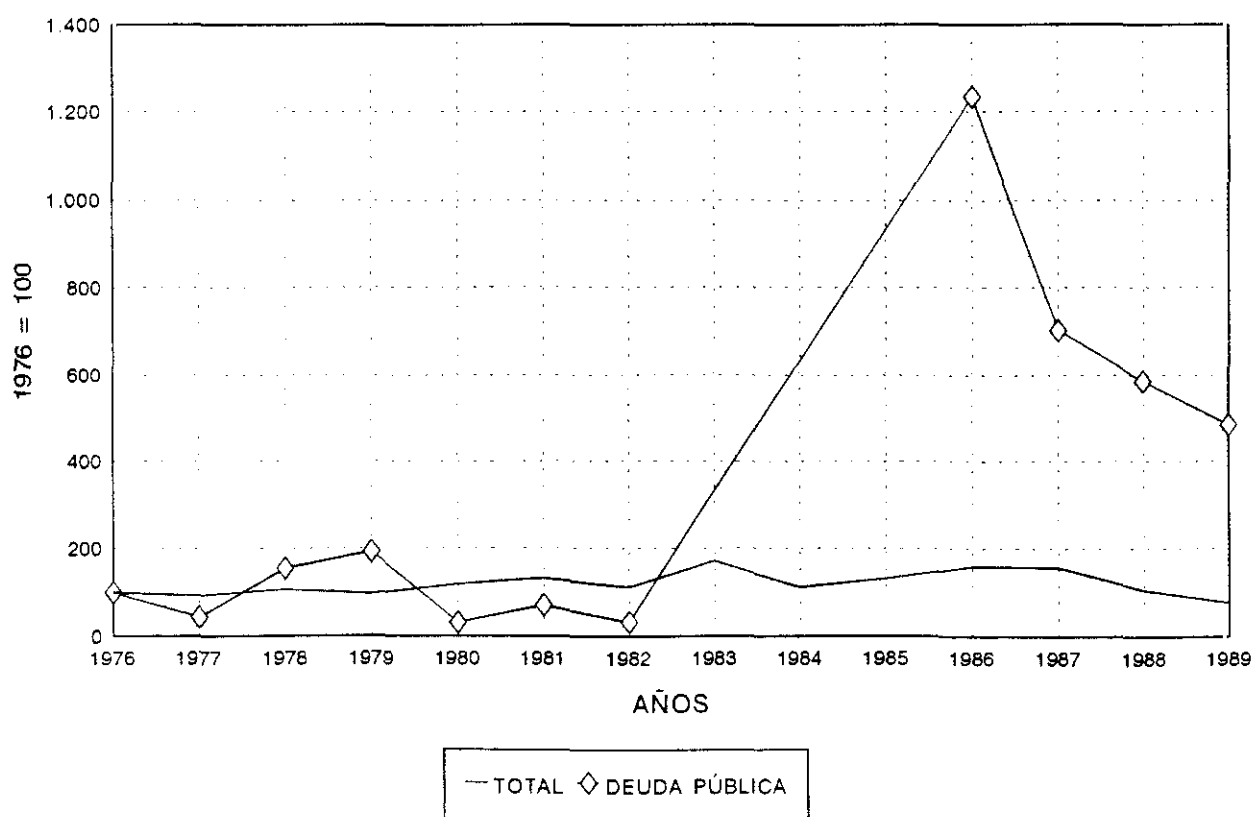


GRÁFICO 29
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1976 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

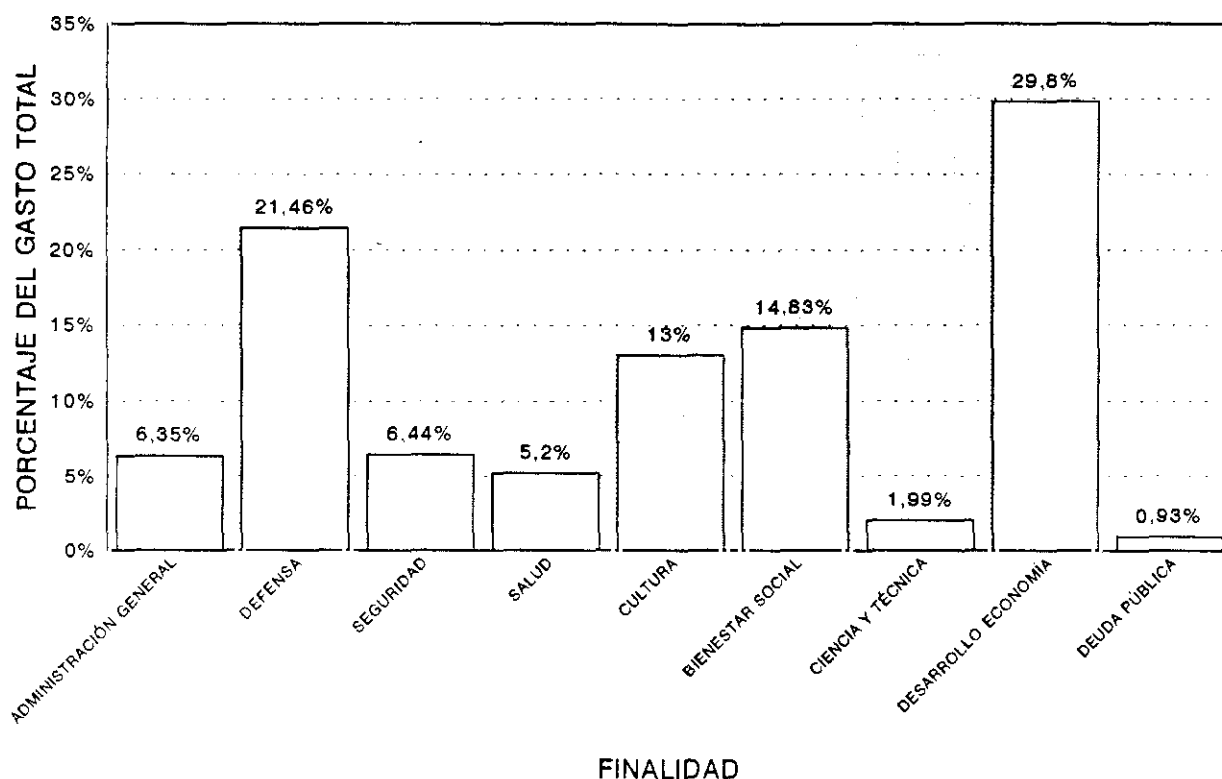


GRÁFICO 30
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1977 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

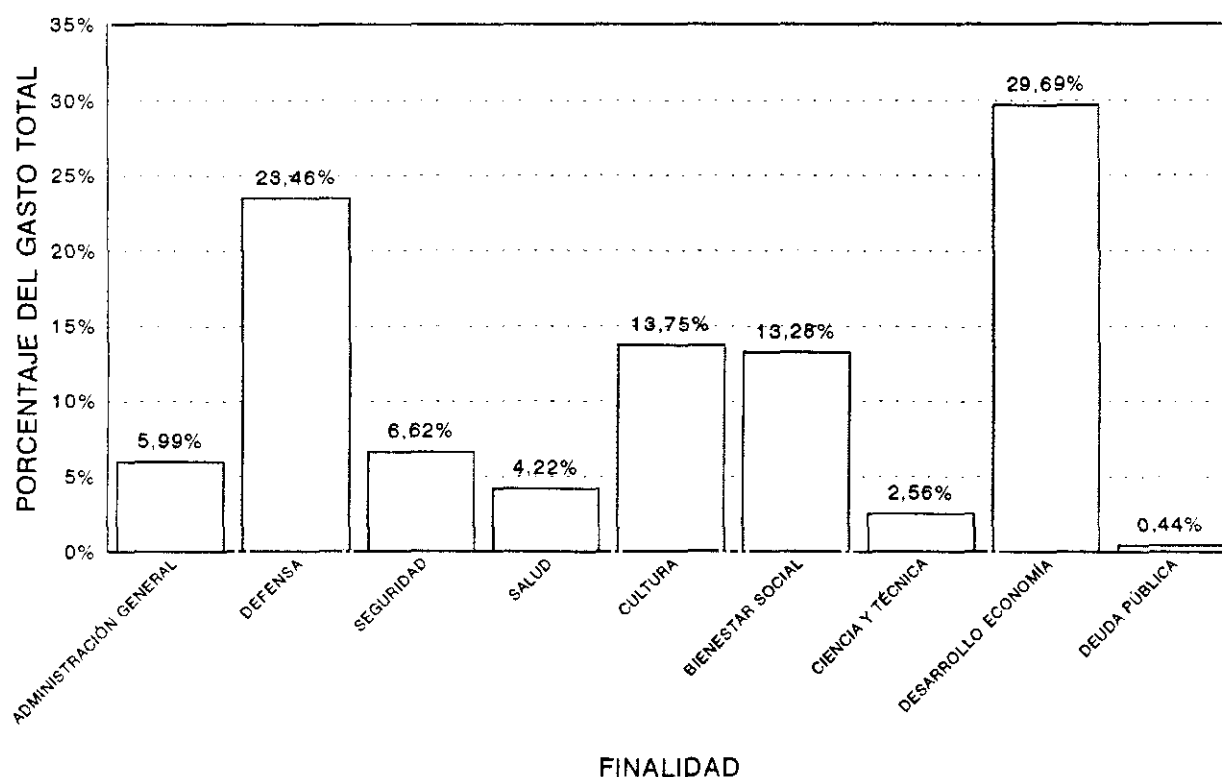


GRÁFICO 31
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1978 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

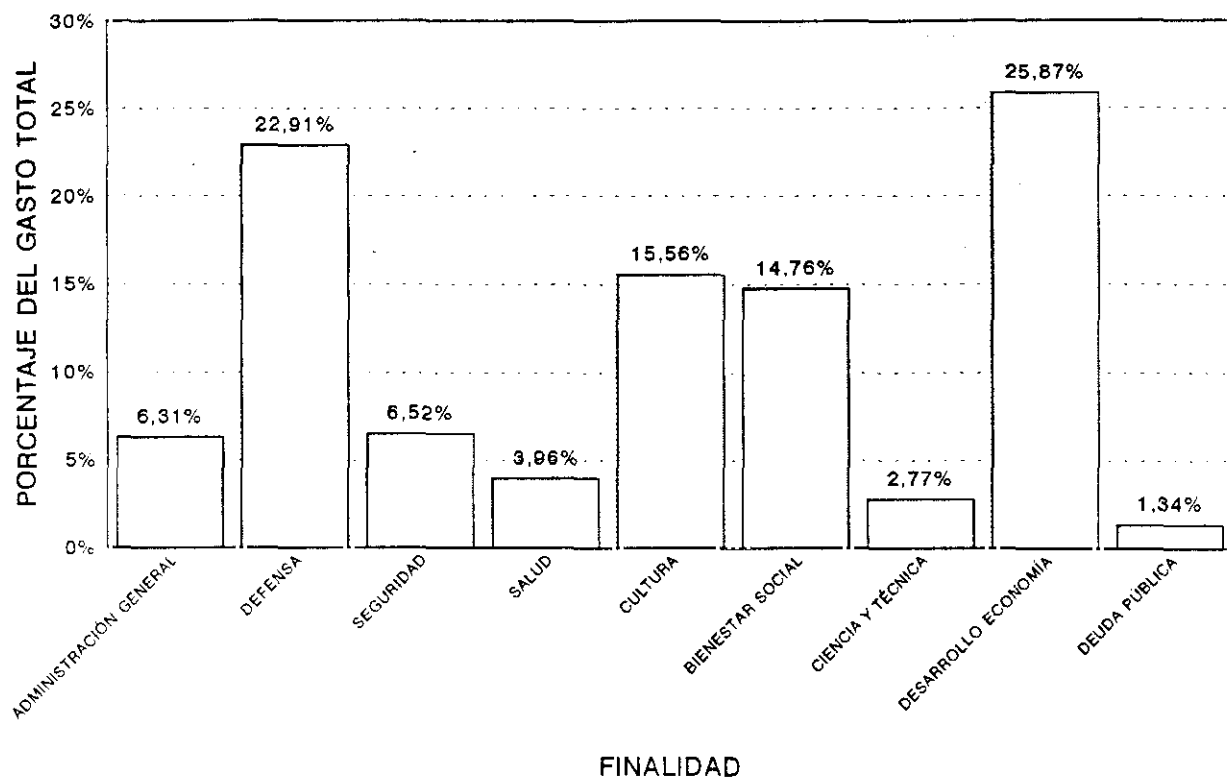


GRÁFICO 32
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1979 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

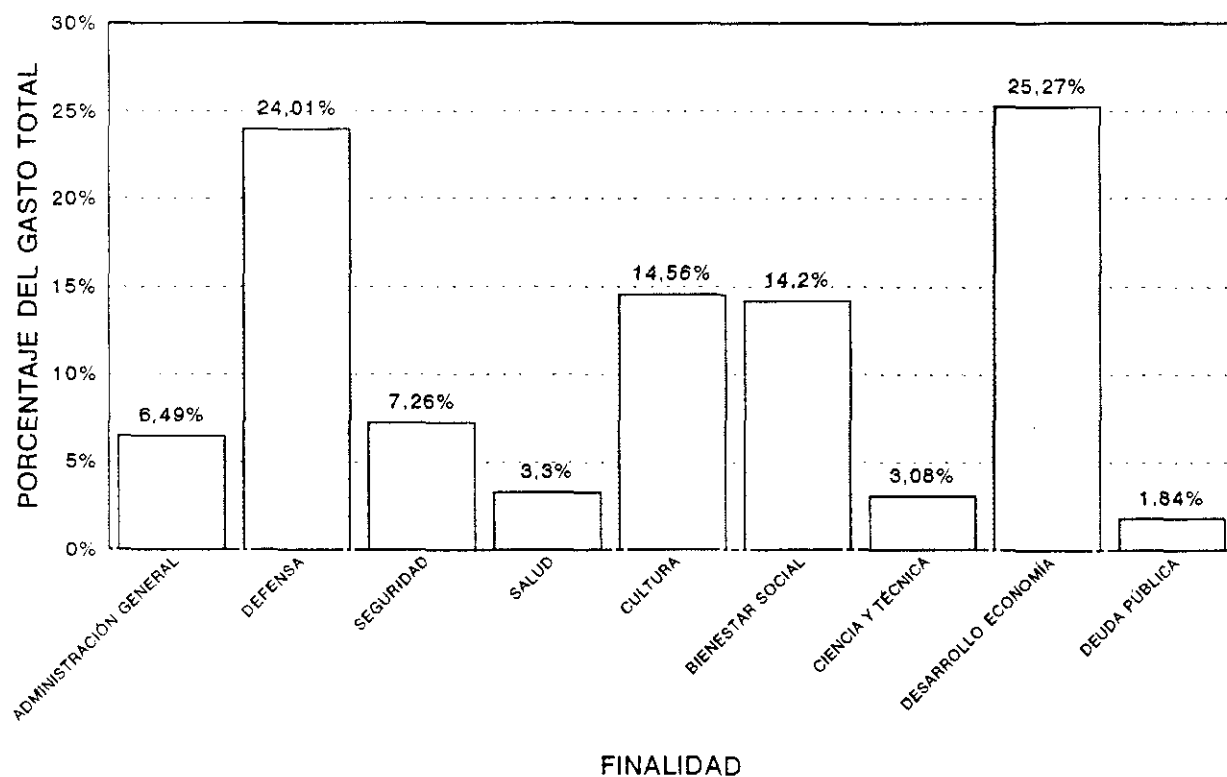


GRÁFICO 33
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1980 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

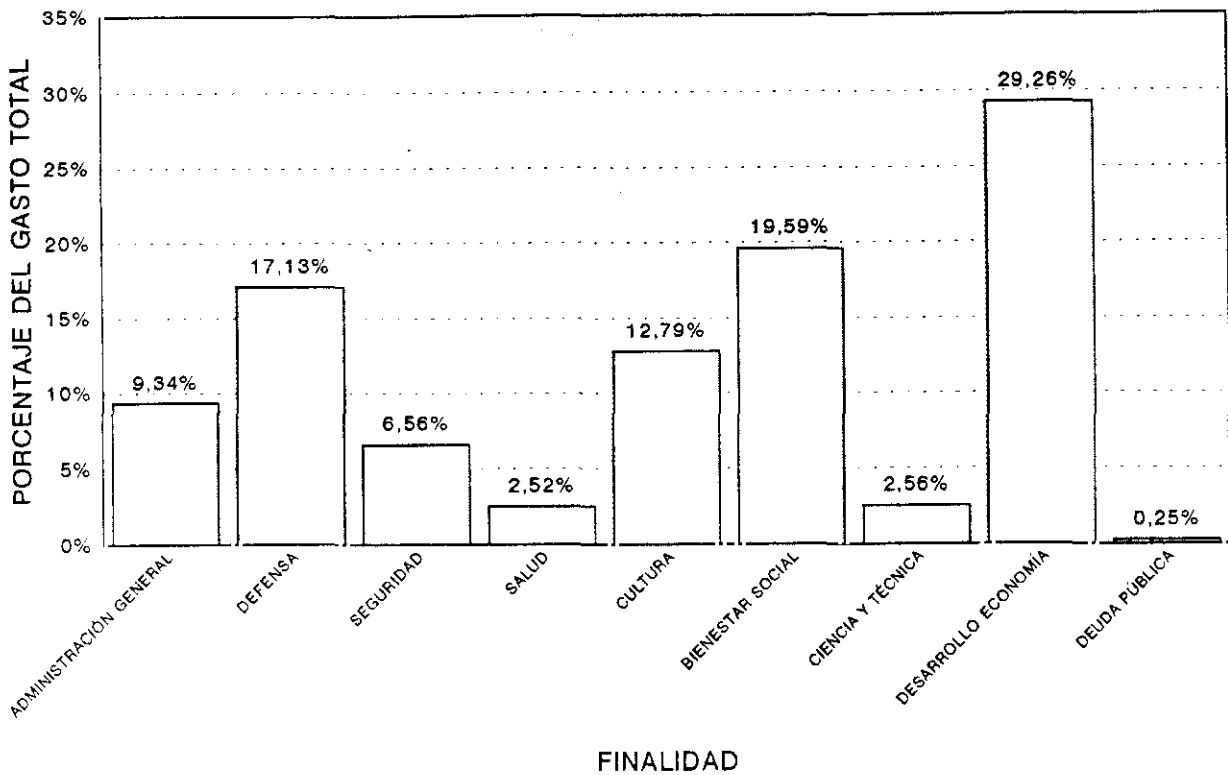


GRÁFICO 34
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1981 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

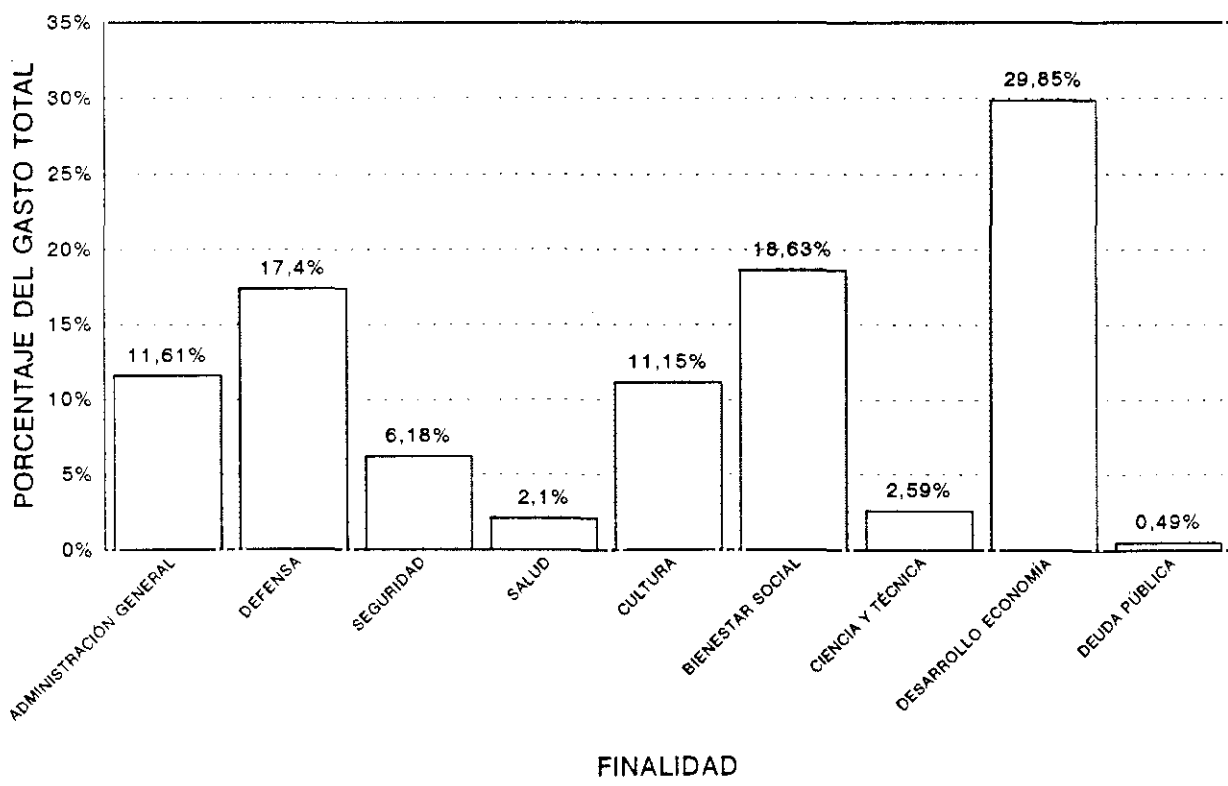


GRÁFICO 35
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1982 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

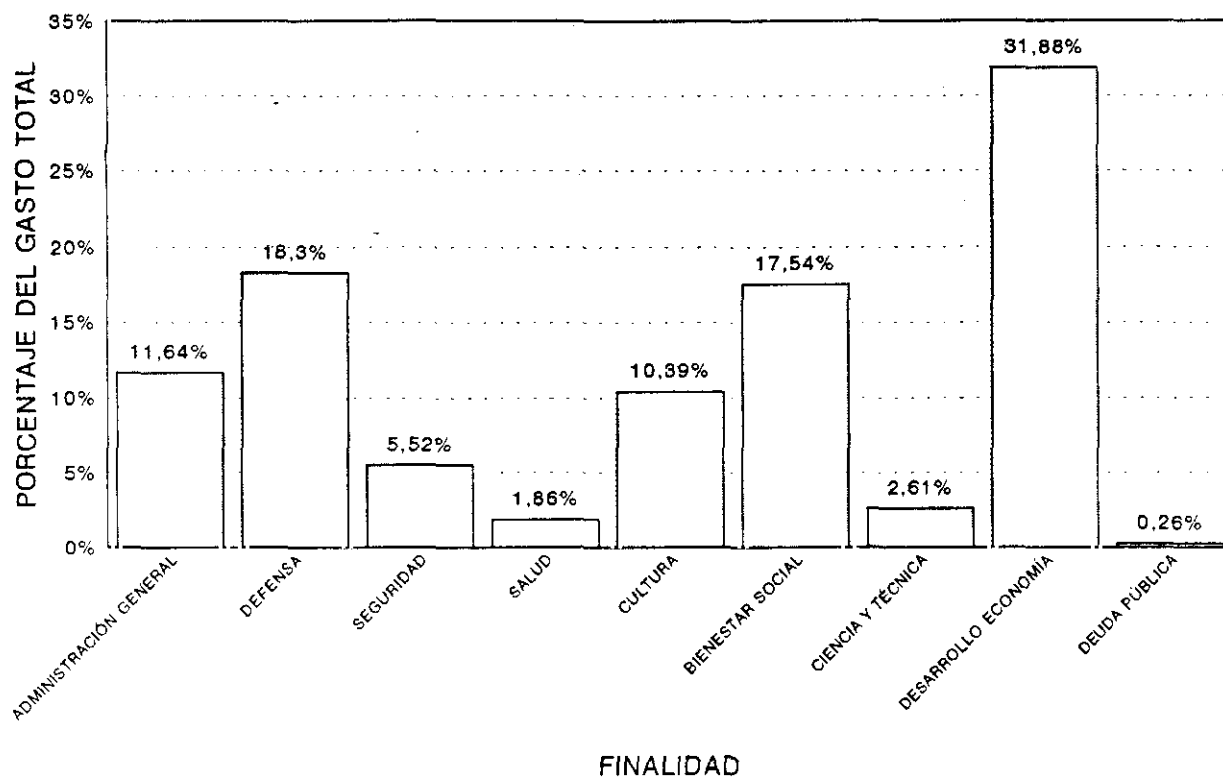


GRÁFICO 36
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1983 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

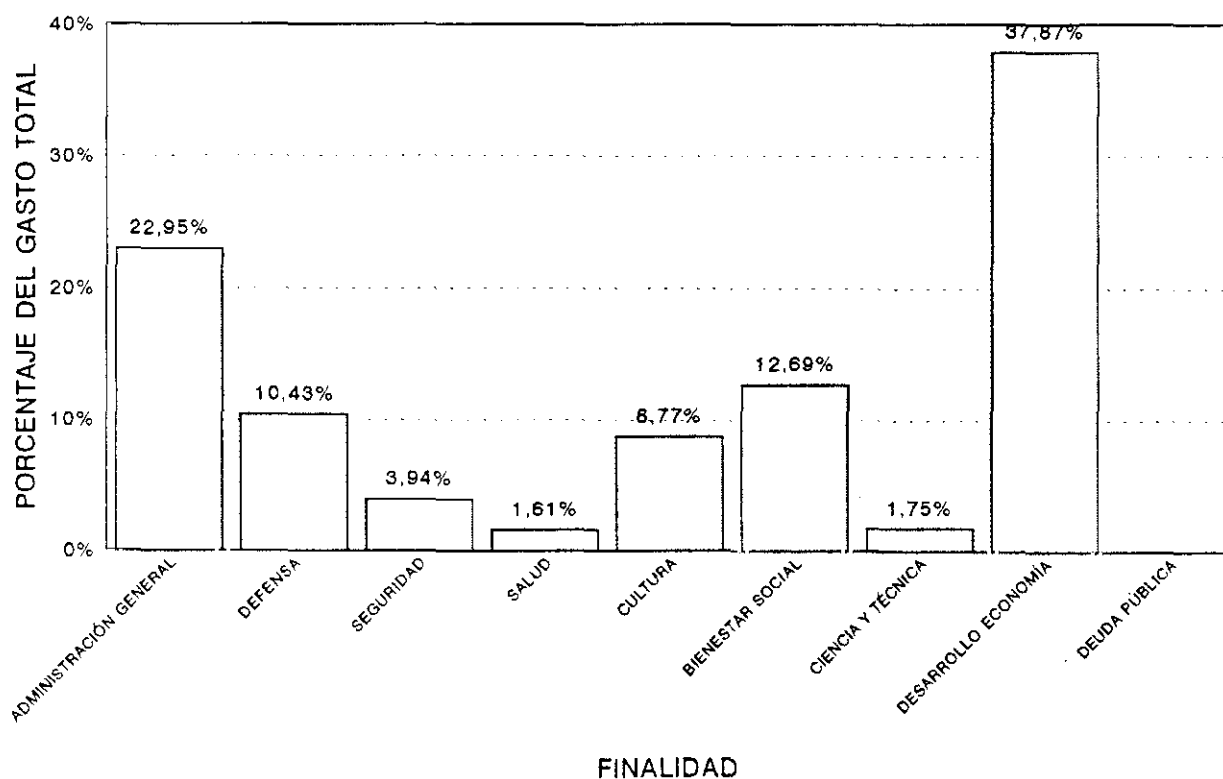


GRÁFICO 37

GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1984 SEGÚN FINALIDAD

(en porcentaje del gasto total)

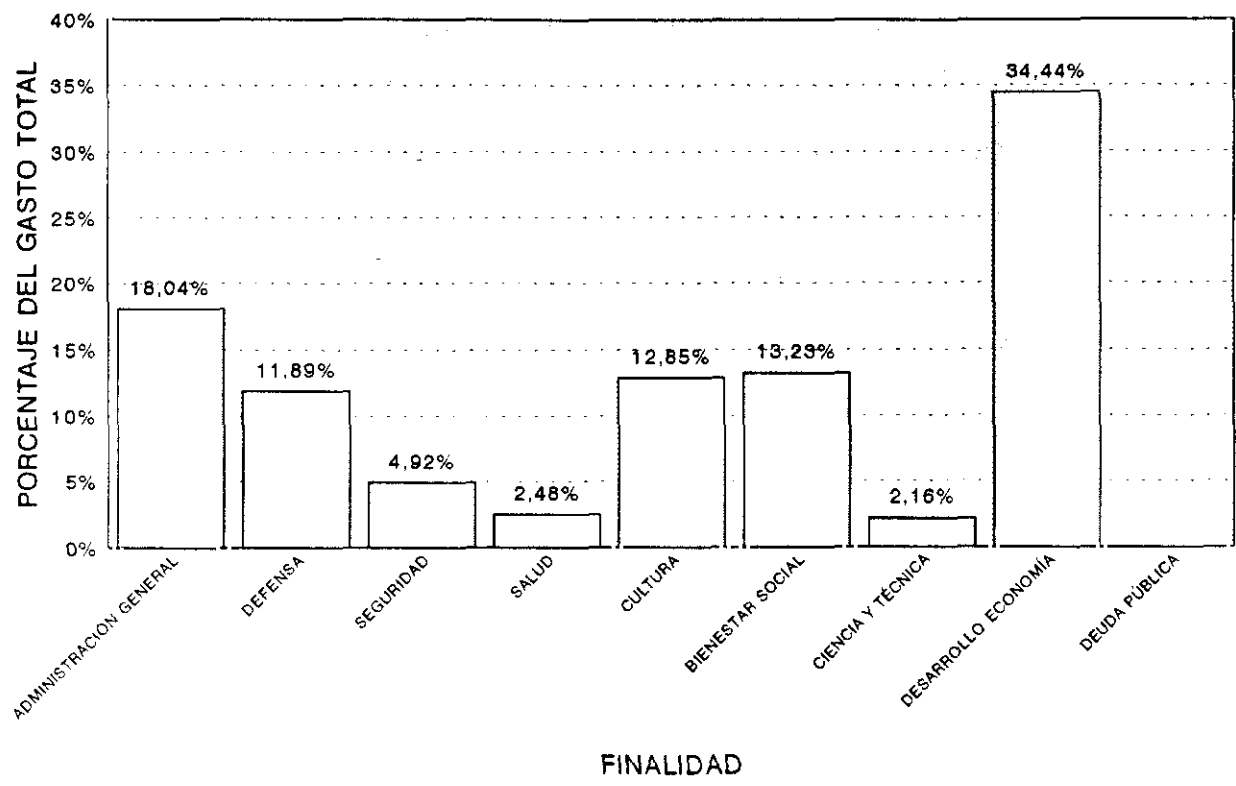


GRÁFICO 38

GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1985 SEGÚN FINALIDAD

(en porcentaje del gasto total)

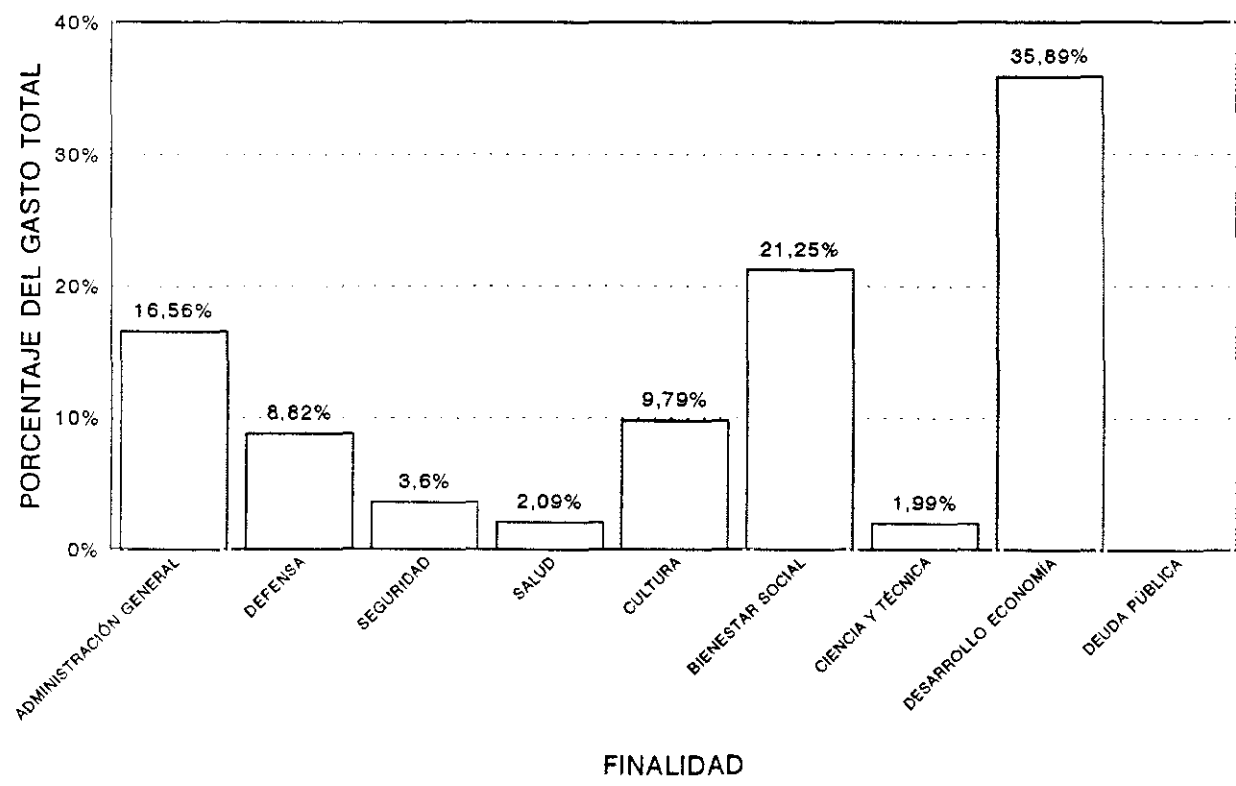


GRÁFICO 39
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1986 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

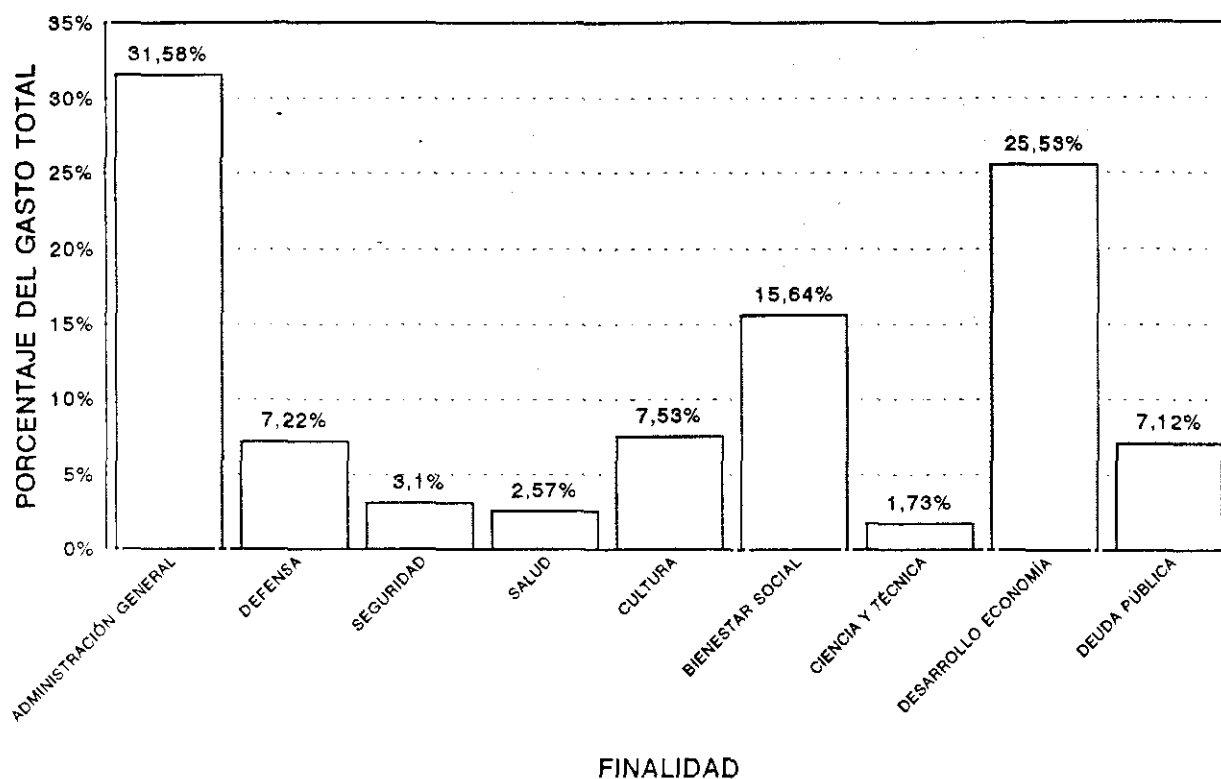


GRÁFICO 40
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1987 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

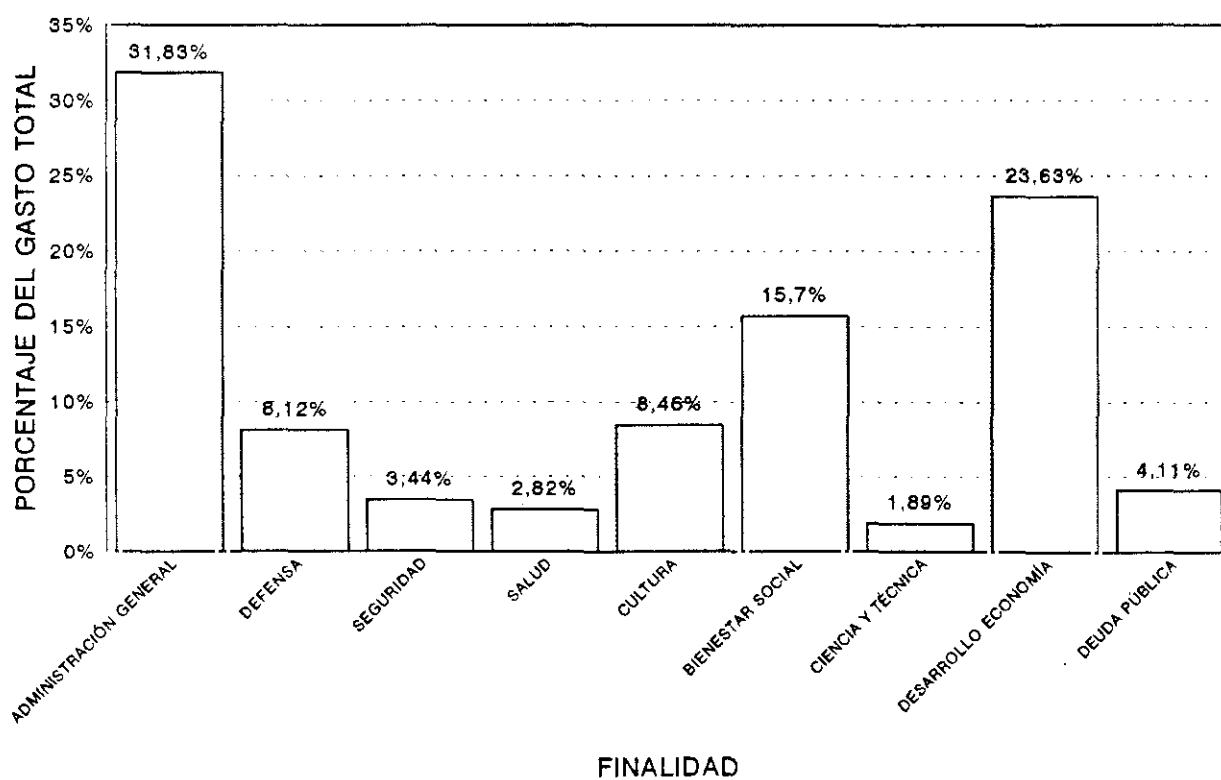


GRÁFICO 41
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1988 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)

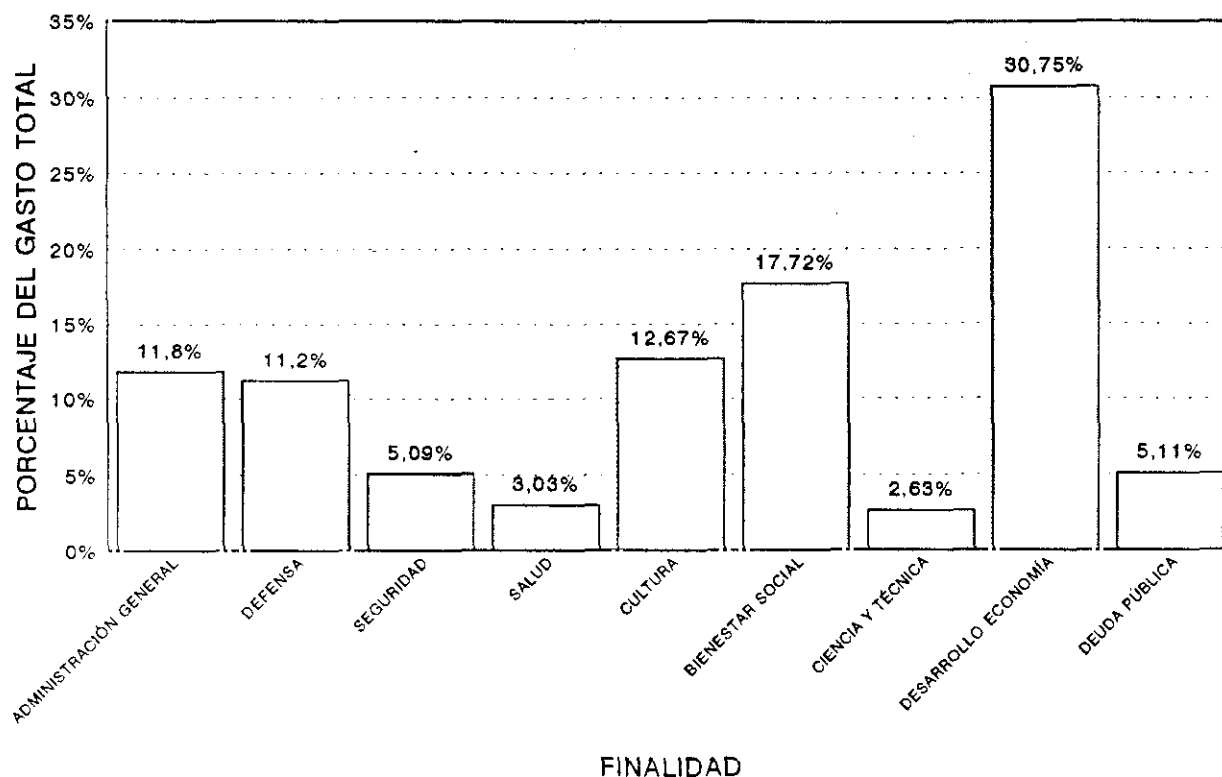
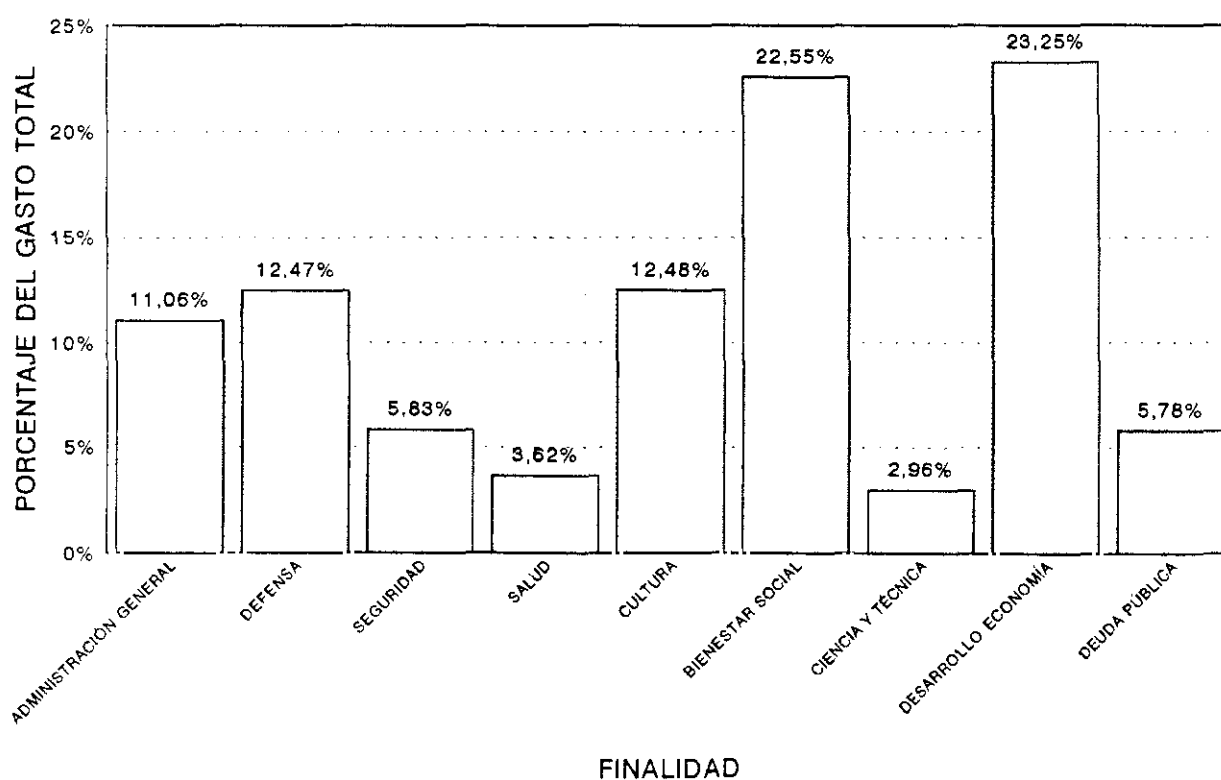


GRÁFICO 42
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN 1989 SEGÚN FINALIDAD
(en porcentaje del gasto total)



ANEXO IV**CLASIFICACIÓN POR FINALIDAD, FUNCIÓN Y JURISDICCIÓN DE LOS GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL ⁽¹⁾****1. ADMINISTRACIÓN GENERAL.****01. CONDUCCIÓN EJECUTIVA.****10. ADMINISTRACIÓN FISCAL.**

- . Secretaría de Estado de Hacienda.
 - Dirección General Impositiva. Servicios Extraordinarios (1).
 - Casa de Moneda de la Nación (1).
 - Dirección General Impositiva. Fondo de Estímulo (1).
 - Administración Nacional de Aduanas. Servicios Especiales Aduaneros (1).
 - Administración Nacional de Aduanas. Fondo de Estímulo (1).
 - Administración Nacional de Aduanas. Represión del Contrabando (1).
- . Ministerio de Justicia.
 - Dirección Nacional de la propiedad del automotor.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

20. CONTROL FISCAL.

- . Tribunal de Cuentas de la Nación.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

30. LEGISLACIÓN.

- . Ex-Poder Legislativo Nacional ⁽²⁾.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

40. JUSTICIA.

- . Poder Judicial de la Nación.
- . Ministerio de Justicia.
 - Comisión de Edificios Judiciales para la Justicia Nacional (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

¹⁾ Reconstrucción desde la Ley de Presupuestos de la Administración Pública Nacional de 1976, revisado parcialmente con los cambios de 1977. Incluye: Administración Central (0), Cuentas Especiales (1) y Organismos Descentralizados (2). La clasificación por finalidad (que en este Anexo se presenta con MAYÚSCULAS SUBRAYADAS) y función (presentada en este Anexo con MAYÚSCULAS), no varió en todo el período estudiado. Por el contrario, la clasificación por jurisdicción (presentada con letras minúsculas) sufrió ligeros cambios, debido a las transformaciones de ministerios, secretarías, etc. Estas pequeñas variaciones en la clasificación no modifican el análisis realizado en este estudio.

²⁾ Poder Legislativo Nacional, a partir de 1984.

50. ASUNTOS EXTERIORES.

- . Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

60. CULTO.

- . Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

70. APOYO A GOBIERNOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES.

- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

90. ADMINISTRACIÓN GENERAL SIN DISCRIMINAR.

- . Presidencia de la Nación.
 - Secretaría de Inteligencia de Estado.
 - Red Radiotelefónica de la Presidencia de la Nación y Gobernaciones de Provincias (1).
 - Venta de Bienes Muebles y Renovación de Automotores (1).
 - Comité Federal de Radiodifusión (2).
- . Ministerio de Planeamiento.
- . Ministerio del Interior.
 - Dirección Nacional de Migraciones. Servicio de Desembarco fuera del horario oficial (1).
 - Fondo Desarrollo Regional (1).
 - Dirección Nacional de Migraciones. Multas y Tasas (1).
- . Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- . Ministerio de Defensa.
 - Sistema Nacional de Catalogación (1).
 - Registro Nacional de las Personas (2).
- . Comando General del Ejército.
 - Instituto Geográfico Militar (2).
- . Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas.
 - Comisión Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua (1).
 - Servicio Nacional de Arquitectura. Trabajos por cuenta de terceros (1).
 - Instituto Nacional de Prevención Sísmica (2).
- . Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

2. DEFENSA.

01. EJÉRCITO.

- . Comando General del Ejército.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro.

10. ARMADA.

- . Comando General de la Armada.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

20. AERONÁUTICA.

- . Comando General de la Fuerza Aérea.
 - Construcciones y Adquisiciones Aeronáuticas (1).
 - Varios Ingresos (1).
 - Fondo para la Defensa Antiaérea Territorial (2).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

90. DEFENSA SIN DISCRIMINAR.

- . Ministerio de Defensa.
 - Estado Mayor Conjunto.
 - Registro Nacional de Armas.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

3. SEGURIDAD.

01. POLICÍA INTERIOR.

- . Ministerio del Interior.
 - Policía Federal. Renovación de elementos. Incluso plantel vehículos terrestres, aéreos y marítimos. Inmuebles y Obras (1).
 - Policía Federal. Servicio por Cuenta de Terceros (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

10. POLICÍA DE FRONTERA.

- . Comando General del Ejército.
 - Dirección Nacional de Gendarmería. Productos varios (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

20. POLICÍA MARÍTIMA.

- . Comando General de la Armada.
 - Prefectura Naval Argentina. Productos Varios (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

30. RECLUSIÓN Y CORRECCIÓN.

- . Ministerio de Justicia.
 - Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal. Trabajos carcelarios (1).
 - Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal. Fondo de Reembolso (1).
 - Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal. Convenios con

- Gobiernos Provinciales (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

40. POLICÍA AERONÁUTICA.

90. SEGURIDAD SIN DISCRIMINAR.

- . Ministerio del Interior.
- . Ministerio de Defensa.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

4. SALUD.

02. ATENCIÓN MÉDICA.

- . Comando General del Ejército.
- . Comando General de la Armada.
- . Comando General de la Fuerza Aérea.
 - Varios Ingresos.
- . Ministerio de Bienestar Social.
 - Producido de Lotería y Casinos.
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Universidad Nacional de Buenos Aires (2).
 - Universidad Nacional de Córdoba (2).
 - Universidad Nacional de Rosario (2).
- . Secretaría de Estado de Salud Pública.
 - Fondo Nacional de la Salud (1).
 - Fondo para la asistencia hospitalaria de los niños (1).
 - Locación de Servicios Médicos con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionistas y otras obras sociales.
- . Administración Federal del Sistema Nacional integrado de Salud (1).
 - Fondo Financiero Sanitario Nacional (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

05. SANEAMIENTO AMBIENTAL.

- . Ministerio del Interior (1).
 - Fondo Desarrollo Regional (1).
- . Secretaría de Estado de Transportes y Obras Públicas.
- . Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
 - Servicio Nacional de agua potable y saneamiento rural (1).
- . Secretaría de Estado de Salud Pública.
 - Fondo Nacional de Salud (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

90. SALUD SIN DISCRIMINAR.

- . Comando General del Ejército (0).
- . Secretaría de Estado de Salud Pública.
 - Fondo Nacional de Salud (1).
- . Administración Federal del Sistema Nacional Integrado de Salud (0).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

5. CULTURA Y EDUCACIÓN.

01. CULTURA.

- . Poder Legislativo Nacional (0).
- . Presidencia de la Nación.
 - Museo de la Casa del Gobierno (1).
 - Ente de Calificación Cinematográfica (2).
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Producido y recaudaciones varias (1).
 - Fondo Escolar Permanente (1).
 - Fundación Miguel Lillo (2).
 - Fundación Nacional de las Artes (2).
- . Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo.
 - Altar de la Patria (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

10. EDUCACIÓN ELEMENTAL.

- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Universidad Nacional del Sur (2).
 - Universidad Nacional de La Plata (2).
 - Universidad Nacional de Tucumán (2).
 - Universidad Nacional de Catamarca (2).
 - Universidad Nacional de San Luis (2).
 - Consejo Nacional de Educación (1).
 - Fondo Escolar Permanente (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

20. EDUCACIÓN MEDIA Y TÉCNICA.

- . Comando General del Ejército (0).
- . Comando General de la Armada (0).
- . Comando General de la Fuerza Aérea (0).
 - Varios ingresos (1).
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Producido y recaudaciones varias (1).
 - Fondo Escolar Permanente (1).
 - Universidad Nacional del Sur (2).
 - Universidad Nacional de Buenos Aires (2).

- Universidad Nacional de Córdoba (2).
- Universidad Nacional de Cuyo (2).
- Universidad Nacional de La Plata (2).
- Universidad Nacional de Tucumán (2).
- Universidad Nacional del Litoral (2).
- Universidad Nacional de Rosario (2).
- Universidad Nacional del Noreste (2).
- Consejo Nacional de Educación Técnica (2).
- Universidad Nacional de Salta (2).
- Universidad Nacional de Catamarca (2).
- Universidad Nacional de San Luis (2).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

30. EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSITARIA.

- . Comando General del Ejército (0).
- . Comando General de la Armada (0).
- . Comando General de la Fuerza Aérea (0).
 - Varios ingresos (1).
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Producido y recaudaciones varias (1).
 - Fondo Escolar Permanente (1).
 - Universidad Nacional del Sur (2).
 - Universidad Nacional de Buenos Aires (2).
 - Universidad Nacional de Córdoba (2).
 - Universidad Nacional de Cuyo (2).
 - Universidad Nacional de La Plata (2).
 - Universidad Nacional de Tucumán (2).
 - Universidad Nacional del Litoral (2).
 - Universidad Nacional de Rosario (2).
 - Universidad Nacional del Noreste (2).
 - Universidad Nacional de Río Cuarto (2).
 - Universidad Nacional del Centro de La Provincia de Buenos Aires (2).
 - Universidad Nacional de Mar del Plata (2).
 - Universidad Tecnológica Nacional (2).
 - Consejo Nacional de Educación Técnica (2).
 - Universidad Nacional de Salta (2).
 - Universidad Nacional de Lomas de Zamora (2).
 - Universidad Nacional de Catamarca (2).
 - Universidad Nacional de Luján (2).
 - Universidad Nacional de Santiago del Estero (2).
 - Universidad Nacional de Misiones (2).
 - Universidad Nacional de Entre Ríos (2).
 - Universidad Nacional de Jujuy (2).
 - Universidad Nacional de La Pampa (2).

- Universidad Nacional de la Patagonia (2).
- Universidad Nacional de San Luis (2).
- Universidad Nacional de San Juan (2).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

90. CULTURA Y EDUCACIÓN SIN DISCRIMINAR.

- . Presidencia de la Nación.
 - Instituto Nacional de la Administración Pública (2).
- . Ministerio del Interior.
- . Ministerio de Justicia.
- . Ministerio de Defensa.
- . Comando General de la Armada.
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Producido y recaudaciones varias (1).
 - Fondo Escolar Permanente (1).
 - Universidad Nacional del Sur (2).
 - Universidad Nacional de Buenos Aires (2).
 - Universidad Nacional de Córdoba (2).
 - Universidad Nacional de Cuyo (2).
 - Universidad Nacional de La Plata (2).
 - Universidad Nacional de Tucumán (2).
 - Universidad Nacional del Litoral (2).
 - Universidad Nacional de Rosario (2).
 - Universidad Nacional del Noreste (2).
 - Universidad Nacional de Catamarca (2).
 - Universidad Nacional de Luján (2).
 - Universidad Nacional de La Pampa (2).
 - Universidad Nacional de San Juan (2).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

6. DESARROLLO DE LA ECONOMÍA.

01. SUELO, RIEGO, DESAGÜE Y DRENAJE.

- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas.
- . Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

05. AGRICULTURA, GANADERÍA Y RECURSOS NATURALES RENOVABLES.

- . Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.
 - Consejo de Administración del Fondo Algodonero Nacional (2).
 - Consejo Agrario Nacional (2).
 - Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (2).

- Desarrollo del Agro en general (1).
- Servicio Nacional de Sanidad Animal (1).
- Renovación y/o venta de automotores y otros bienes afectados al servicio del Estado (1).
- Fondo Especial del Tabaco (1).
- . Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
 - Servicio Nacional de Parques Nacionales (2).
 - Instituto Forestal Nacional (2).
- . Secretaría de Estado de Intereses Marítimos.
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

10. ENERGÍA Y COMBUSTIBLES.

- . Presidencia de la Nación.
 - Comisión Nacional de Energía Atómica (2).
- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Secretaría de Estado de Energía.
 - Fondo Nacional de Grandes Obras Eléctricas (1).
 - Fondo El Chocón-Cerros Colorados-Alcoba (1).
 - Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (1).
 - Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (1).
 - Fondo Nacional de la Energía (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

20. CANTERAS Y MINAS.

- . Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano ⁽³⁾.
 - Fondo de Fomento Minero (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

30. INDUSTRIAS.

- . Presidencia de la Nación.
 - Dirección Nacional del Registro Oficial. Trabajo por cuenta de terceros (1).
 - Instituto Nacional de Cinematografía (2).
- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Ministerio de Defensa.
 - Dirección General de Fabricaciones Militares (2).
- . Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.
 - Instituto Nacional de Tecnología Industrial (2).
 - Dirección Nacional de la Propiedad Industrial. Servicios Requeridos (1).
 - Registro Industrial de la Nación (1).

³⁾ Desde 1977: Secretaría de Estado de Minería.

- Controles Regímenes de Producción (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

35. TURISMO.

- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Secretaría de Estado de Deportes y Turismo (0).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

41. TRANSPORTE FERROVIARIO.

- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

45. TRANSPORTE VIAL.

- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas.
 - Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte (1).
 - Fondo Nacional del Transporte (1).
 - Ampliación red de subterráneos (1).
 - Dirección Nacional de Vialidad (2).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

46. TRANSPORTE POR AGUA.

- . Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas.
 - Complejo Portuario de Ultramar en Aguas Profundas (1).
 - Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y vías navegables.
Trabajos por cuenta de terceros (1).
 - Fondo Nacional de la Marina Mercante (1).
 - Canal de vinculación Buenos Aires-Río Paraná de Las Palmas (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

47. TRANSPORTE AÉREO.

- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Comando General de la Fuerza Aérea.
 - Líneas Aéreas del Estado (1).
 - Fondo Permanente para el Fomento de la Aviación Civil (1).
 - Explotación de Aeropuertos y Aeródromos (1).
 - Varios ingresos (1).
- . Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas.
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

50. COMUNICACIONES.

- . Secretaría de Estado de Comunicaciones.

- Servicio Oficial de Radiodifusión (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

60. COMERCIO Y ALMACENAJE.

- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Secretaría de Estado de Comercio Exterior y negociaciones económicas internacionales.
- . Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.
 - Mercado de Frutos Victoria (1).
 - Junta Nacional de Carnes (2).
 - Junta Nacional de Granos (2).
 - Mercado Nacional de Hacienda (2).
- . Secretaría de Estado de Comercio.
 - Departamento de Mercados Mayoristas.
 - Departamento de envases textiles. Distribución de envases (1).
 - Dirección Nacional de Azúcar (1).
- . Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas.
 - Dirección Nacional de Construcción de Elevadores de Granos (1).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

70. SEGUROS Y FINANZAS.

- . Secretaría de Estado de Hacienda.
 - Comisión Nacional de Valores (2).
 - Superintendencia de Seguros La Nación (2).
- . Obligaciones a cargo del Tesoro (0).

90. DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SIN CLASIFICAR.

- . Ministerio del Interior.
 - Fondo de Desarrollo Regional (1).
- . Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- . Ministerio de Defensa.
- . Comando General del Ejército.
 - Ejército. Obras, adquisiciones y servicios especiales (1).
- . Comando General de la Armada.
 - Obras y Servicios Especiales Armada Argentina (1).
- . Ministerio de Economía.
 - Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (2).
- . Secretaría de Estado de Programación y Coordinación Económica.
 - Fondo Nacional Permanente para Estudios de Preinversión y Servicio Estadístico.
- . Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.
 - Instituto nacional de la Actividad Hípica (2).
- . Secretaría de Estado de Comercio.

- Instituto nacional de Vitivinicultura (2).
- . Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas.
 - Personal de Maestranza y Obrero Afectado a Obras, Trabajos y Servicios. Inclusive conservación (1).
 - Venta de Muebles e Inmuebles del Estado (1).
 - Empresas en Liquidación (1).
- . Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
 - Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (2).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

7. BIENESTAR SOCIAL.

01. SEGURIDAD SOCIAL.

- . Ministerio del Interior.
 - Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal (2).
- . Ministerio de Defensa.
 - Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares (2).
- . Ministerio de Bienestar Social.
 - Producido de Loterías y Casinos (1).
- . Secretaría de Estado de Seguridad Social.
 - Caja Nacional de Previsión a la Industria, Comercio y Actividades Civiles (2).
 - Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos (2).
 - Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos (2).
 - Dirección Nacional de Recaudación Previsional (2).
 - Fondo de Garantía (1).
 - Servicio de Medicina Social (1).
 - Estudios e Investigaciones de Seguridad Social (1).
 - Comisión Nacional de Previsión Social (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

05. TRABAJO.

- . Ministerio de Trabajo.
 - Obligaciones Regionales y Servicio de Fijación de Remuneraciones (1).
 - Registro Nacional de Industria de la Construcción (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

10. VIVIENDA.

- . Ministerio de Defensa.
 - Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (2).

- . Comando General del Ejército.
- . Comando General de la Armada.
- . Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo.
 - Fondo Nacional de la Vivienda (1).
 - Plan de Viviendas Económicas (1).
 - Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (2).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

20. ASISTENCIA SOCIAL.

- . Poder Legislativo Nacional.
- . Comando General de la Armada.
 - Prefectura Naval Argentina. Producidos Varios (1).
- . Comando General de la Fuerza Aérea.
- . Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.
 - Fondo Especial del Tabaco (1).
 - Junta Nacional de Carnes (2).
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Instituto Nacional de Crédito Educativo para la igualdad de oportunidades (2).
 - Universidad Nacional del Sur (2).
 - Universidad Nacional de Buenos Aires (2).
 - Universidad Nacional de Córdoba (2).
 - Universidad Nacional de Cuyo (2).
 - Universidad Nacional de La Plata (2).
 - Universidad Nacional de Tucumán (2).
 - Universidad Nacional del Litoral (2).
 - Universidad Nacional de Rosario (2).
 - Universidad Nacional del Noreste (2).
 - Universidad Nacional de Río Cuarto (2).
 - Universidad Nacional del Centro de La Provincia de Buenos Aires (2).
 - Universidad Nacional de Mar del Plata (2).
 - Universidad Nacional de Salta (2).
 - Universidad Nacional de Catamarca (2).
 - Universidad Nacional de Luján (2).
 - Universidad Nacional de Santiago del Estero (2).
 - Universidad Nacional de Misiones (2).
 - Universidad Nacional de Entre Ríos (2).
 - Universidad Nacional de Jujuy (2).
 - Universidad Nacional de La Pampa (2).
 - Universidad Nacional de San Luis (2).
 - Universidad Nacional de San Juan (2).
- . Secretaría de Estado de Seguridad Social.
 - Instituto de Servicios Sociales Bancarios (2).
- . Secretaría de Estado del Menor y la Familia.

- Fondo Nacional del Menor (1).
- .Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social.
- Centro Nacional de Reeducción Social (2).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

30. DEPORTES Y RECREACIÓN.

- . Ministerio de Bienestar Social.
- Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos (1).
- Explotación Hipódromos (1).
- . Secretaría de Estado de Deportes y Turismo.
- Explotación Turística (1).
- Campeonato Mundial de Fútbol 1978 (1).
- Fondo Nacional del Deporte (1).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

40. PROMOCIÓN SOCIAL.

- . Comando en Jefe del Ejército.
- . Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

90. BIENESTAR SOCIAL SIN DISCRIMINAR.

- . Ministerio de Bienestar Social.
- Fondo para Emergencias y Ayudas Comunitarias (1).
- Producido de Loterías y Casinos (1).
- . Secretaría General del Ministerio de Bienestar Social.
- . Secretaría de Estado de Bienestar Social.
- Instituto Nacional de Obras Sociales (2).
- . Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social.
- Instituto Nacional de Acción Cooperativa (2).
- Instituto Nacional de Acción Mutua (2).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

8. CIENCIA Y TÉCNICA.

01. CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA.

- . Ministerio de Cultura y Educación.
- Comisión Nacional de Estudios Geo-Heliofísicos (2).
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (2).
- . Ministerio de Cultura y Educación.
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

10. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO.

- . Presidencia de la Nación.
 - Comisión Nacional de Energía Atómica (2).
- . Ministerio de Defensa.
 - Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas. Trabajos por cuenta de terceros (1).
 - Dirección General de Investigaciones y Desarrollos. Trabajos por cuenta de terceros (1).
- . Comando General del Ejército.
- . Comando General de la Armada.
- . Comando General de la Fuerza Aérea.
 - Varios Ingresos (1).
- . Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.
 - Instituto Nacional de Tecnología Industrial (2).
- . Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.
 - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2).
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2).
- . Obligaciones a Cargo del Tesoro (0).

90. CIENCIA Y TÉCNICA SIN DISCRIMINAR.

- . Ministerio de Defensa.
- . Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.
- . Ministerio de Cultura y Educación.
 - Fundación Miguel Lillo (2).
 - Universidad Nacional del Sur (2).
 - Universidad Nacional de Buenos Aires (2).
 - Universidad Nacional de Córdoba (2).
 - Universidad Nacional de Cuyo (2).
 - Universidad Nacional de La Plata (2).
 - Universidad Nacional de Tucumán (2).
 - Universidad Nacional del Litoral (2).
 - Universidad Nacional de Rosario (2).
 - Universidad Nacional del Noreste (2).
 - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2).
 - Universidad Nacional de Río Cuarto (2).
 - Universidad Tecnológica Nacional (2).
 - Universidad Nacional de Salta (2).
 - Universidad Nacional de Catamarca (2).
 - Universidad Nacional de Luján (2).
 - Universidad Nacional de La Pampa (2).
 - Universidad Nacional de San Luis (2).
 - Universidad Nacional de San Juan (2).
- . Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo.

. Secretaría de Estado de Salud Pública.
-Fondo Nacional de la Salud (1).

9. DEUDA PÚBLICA.

ANEXO V

TABLAS Y GRÁFICOS SOBRE CARGOS OCUPADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

TABLA 1
VARIACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO
CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR (en porcentaje) (*)

JURISDICCIÓN	AÑOS									
	1979/76	1980/79	1981/80	1982/81	1983/82	1984/83	1985/84	1986/85	1987/86	1988/87
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	39,87	8,30	2,42	1,68	-8,65	-3,80	10,88	-13,66	-14,26	-1,99
TRIBUNAL DE CUENTAS	-20,25	3,76	7,85	3,08	13,99	8,70	-2,85	-9,03	-1,61	-4,79
MINISTERIO DEL INTERIOR	-3,38	2,24	3,63	-0,67	-0,03	-0,79	1,26	-1,90	-1,39	2,39
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	81,04	4,62	-0,50	-2,53	-0,55	1,10	0,64	-3,42	2,20	0,77
MINISTERIO DE JUSTICIA	9,51	5,61	0,62	-1,0	-0,96	-1,10	-1,68	-6,64	-2,54	4,08
MINISTERIO DE ECONOMÍA	-46,15	5,76	-2,36	-4,03	0,52	0,09	-5,13	-2,58	-5,38	-1,50
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN	19,69	-1,12	2,61	0,71	2,12	3,83	3,89	-10,26	5,11	6,15
MINISTERIO DE TRABAJO	-29,10	-15,91	-4,02	-4,09	0,58	12,34	-5,08	-7,18	-10,41	-2,27
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	-34,77	-2,19	-8,59	-0,60	7,17	16,69	13,08	3,70	7,38	11,59
MINISTERIO DE DEFENSA	-37,43	6,68	36,42	0,81	3,12	-1,51	20,92	-11,32	-8,18	-0,30
TOTAL	-9,84	1,01	4,76	-0,10	1,85	2,86	5,60	-7,96	1,0	4,43

(*) No se consideran 1977 ni 1978 por deficiencia en los datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Servicio Civil, Censo de Agentes Civiles de la Administración Pública Nacional, Dirección Nacional de Registro Automático de Datos y Dirección de Programación Presupuestaria.

TABLA 2
CARGOS CIVILES OCUPADOS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.

JURISDICCIÓN	AÑOS												
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	8.419	11.337	6.093	11.776	12.753	13.062	13.281	12.132	11.671	12.941	11.173	9.580	9.389
TRIBUNAL DE CUENTAS	800	774	709	638	662	714	736	839	912	886	806	793	755
MINISTERIO DEL INTERIOR	36.810	68.799	35.742	35.564	36.361	37.681	37.430	37.417	37.122	37.588	36.872	36.361	37.230
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	1.698	3.067	3.062	3.074	3.216	3.200	3.119	3.102	3.136	3.156	3.048	3.115	3.139
MINISTERIO DE JUSTICIA	8.128	1.551	8.224	8.901	9.400	9.458	9.363	9.273	9.171	9.017	8.418	8.204	8.539
MINISTERIO DE ECONOMÍA	110.548	109.798	63.660	59.533	62.964	61.477	59.000	59.309	59.364	56.319	54.865	51.911	51.132
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN	220.330	170.929	24.759	263.705	260.745	267.546	269.458	275.176	285.706	296.820	266.377	279.976	297.184
MINISTERIO DE TRABAJO	5.681	5.407	5.094	4.028	3.387	3.251	3.118	3.136	3.523	3.344	3.104	2.781	2.718
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	50.450	75.867	20.073	32.909	32.187	29.422	29.244	31.341	36.571	41.353	42.884	46.049	51.384
MINISTERIO DE DEFENSA	75.505	*	*	47.245	50.403	68.758	69.315	71.478	70.401	85.132	75.496	69.323	69.117
TOTAL	518.369	447.529	167.416	467.373	472.078	494.569	494.064	503.203	517.577	546.556	503.043	508.093	530.587

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Servicio Civil, Censo de Agentes Civiles de la Administración Pública Nacional, Dirección Nacional de Registro Automático de Datos y Dirección de Programación Presupuestaria.

**TABLA 3: RELACIÓN ENTRE EL EMPLEO PÚBLICO, LA POBLACIÓN DEL PAÍS,
LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) Y EL SECTOR ASALARIADO.**

RELACIÓN ENTRE:	AÑOS												
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EMPLEO PÚBLICO/POBLACIÓN TOTAL	0,0196	0,0166	*	0,0168	0,0167	0,0172	0,0169	0,0170	0,0172	0,0179	0,0162	0,0161	0,0166
EMPLEO PÚBLICO/PEA	0,0504	0,0430	*	0,0438	0,0435	0,0450	0,0441	0,0455	0,0454	0,0467	0,0437	0,0432	0,0442
EMPLEO PÚBLICO/ASALARIADOS	0,0826	0,0688	*	0,0703	0,0706	0,0743	0,0722	0,0739	0,0735	0,0772	0,0699	0,0676	0,0702
PEA/POBLACIÓN TOTAL	0,388	0,386	0,390	0,384	0,385	0,383	0,385	0,373	0,379	0,383	0,371	0,373	0,376
ASALARIADOS/PEA	0,610	0,625	0,620	0,622	0,616	0,606	0,610	0,616	0,617	0,604	0,626	0,639	0,629
ASALARIADOS/POBLACIÓN TOTAL	0,237	0,242	0,242	0,239	0,237	0,232	0,235	0,230	0,234	0,232	0,232	0,239	0,236

**TABLA 4: EMPLEO PÚBLICO, POBLACIÓN DEL PAÍS, POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)
Y SECTOR ASALARIADO (siendo 1976 = 100).**

	AÑOS												
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EMPLEO PÚBLICO	100	86,33	*	90,16	91,07	95,41	95,31	97,07	99,85	105,44	97,04	98,02	102,36
POBLACIÓN DEL PAÍS	100	101,63	103,28	104,94	106,63	108,36	110,11	111,88	113,66	115,42	117,18	118,94	120,70
EMPLEO PÚBLICO/POBLACIÓN DEL PAÍS	100	84,95	*	85,91	85,40	88,05	86,56	86,76	87,85	91,35	82,82	82,41	84,80
EMPLEO PÚBLICO/PEA	100	85,37	*	86,78	86,21	89,28	87,37	90,23	89,94	92,59	86,73	85,68	87,61
EMPLEO PÚBLICO/ASALARIADOS	100	83,32	*	85,11	85,45	89,90	87,41	89,41	89,02	93,50	84,63	81,87	84,98
PEA/POBLACIÓN TOTAL	100	99,51	100,37	99,00	99,06	98,62	99,07	96,16	97,68	98,66	95,49	96,17	96,79
ASALARIADOS/PEA	100	102,46	101,59	101,97	100,90	99,31	99,96	100,91	101,04	99,03	102,48	104,66	103,10
ASALARIADOS/POBLACIÓN TOTAL	100	101,95	101,97	100,94	99,95	97,94	99,02	97,04	98,69	97,70	97,86	100,65	99,79

* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Servicio Civil, Censo de Agentes Civiles de la Administración Pública Nacional, Dirección Nacional de Registro Automático de Datos y Dirección de Programación Presupuestaria.

TABLA 5
CARGOS CIVILES OCUPADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (APC) Y EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL (APP),
Y PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL.

AÑO	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL	% APC RESPECTO AL TOTAL	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL	% APP RESPECTO AL TOTAL	TOTAL
1958	510.929	60,99	326.738	39,01	837.667
1959	521.163	60,01	347.316	39,99	868.479
1960	505.367	58,10	364.512	41,90	869.879
1961	496.010	60,13	328.937	39,87	824.947
1962	469.406	53,10	414.668	46,90	884.074
1963	456.000	51,72	425.736	48,28	881.736
1964	460.527	51,22	438.590	48,78	899.117
1965	475.217	51,86	441.122	48,14	916.339
1966	481.025	50,64	468.951	49,36	949.976
1967	483.028	50,37	475.953	49,63	958.981
1968	492.443	51,03	472.537	48,97	964.980
1969	498.077	51,19	474.928	48,81	973.005
1970	511.451	51,89	474.192	48,11	985.643
1971	574.330	54,28	483.743	45,72	1.058.073
1972	545.787	52,14	500.898	47,86	1.046.685
1973	557.976	51,86	518.029	48,14	1.076.005
1974	517.153	47,81	564.496	52,19	1.081.649
1975	558.684	46,97	630.849	53,03	1.189.533
1976	518.369	44,49	646.654	55,51	1.165.023
1977	447.529	40,37	661.067	59,63	1.108.596
1978	*		688.599		
1979	467.373	39,14	726.867	60,86	1.194.240
1980	472.078	39,49	723.293	60,51	1.195.371
1981	494.569	40,64	722.234	59,36	1.216.803
1982	494.064	40,58	723.374	59,42	1.217.438
1983	503.203	40,06	753.027	59,94	1.256.230
1984	517.577	39,03	808.473	60,97	1.326.050
1985	546.556	39,32	843.485	60,68	1.390.041
1986	503.043				
1987	508.093				
1988	530.587				

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Servicio Civil, Censo de Agentes Civiles de la Administración Pública Nacional, Dirección Nacional de Registro Automático de Datos y Dirección de Programación Presupuestaria. Para datos provinciales y datos de la Administración Pública Central hasta 1975: Bonifacio, 1986.

GRÁFICO 1

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

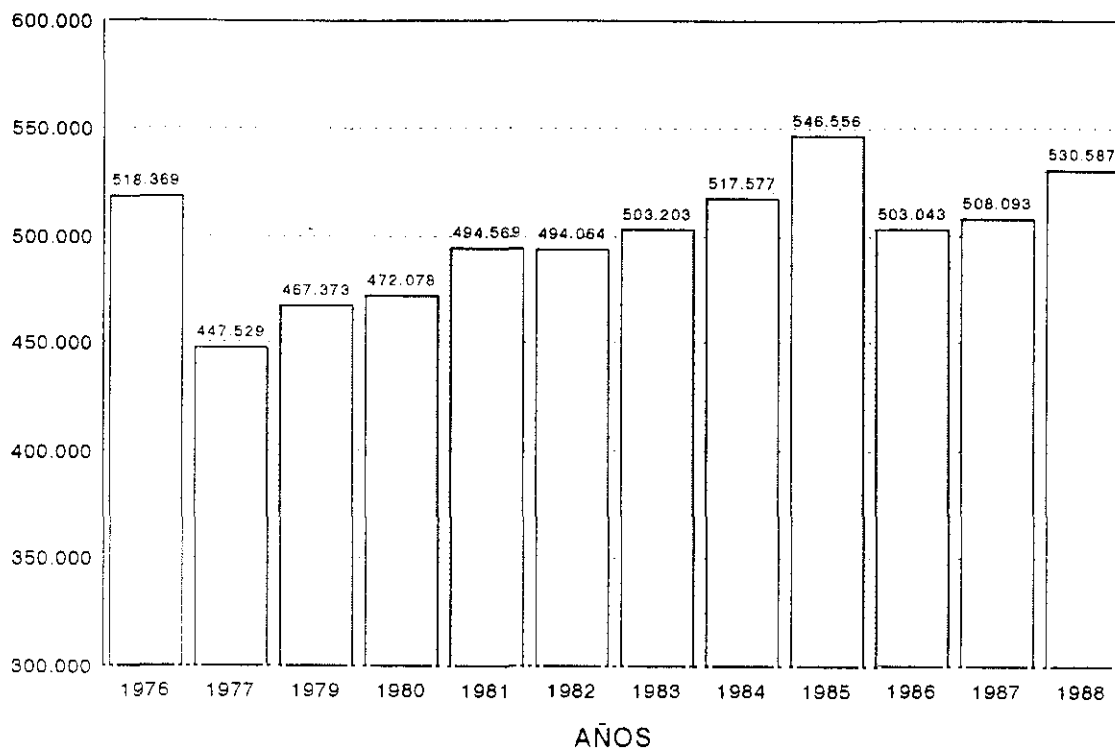


GRÁFICO 2
VARIACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)
EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL (siendo 1976 = 100).

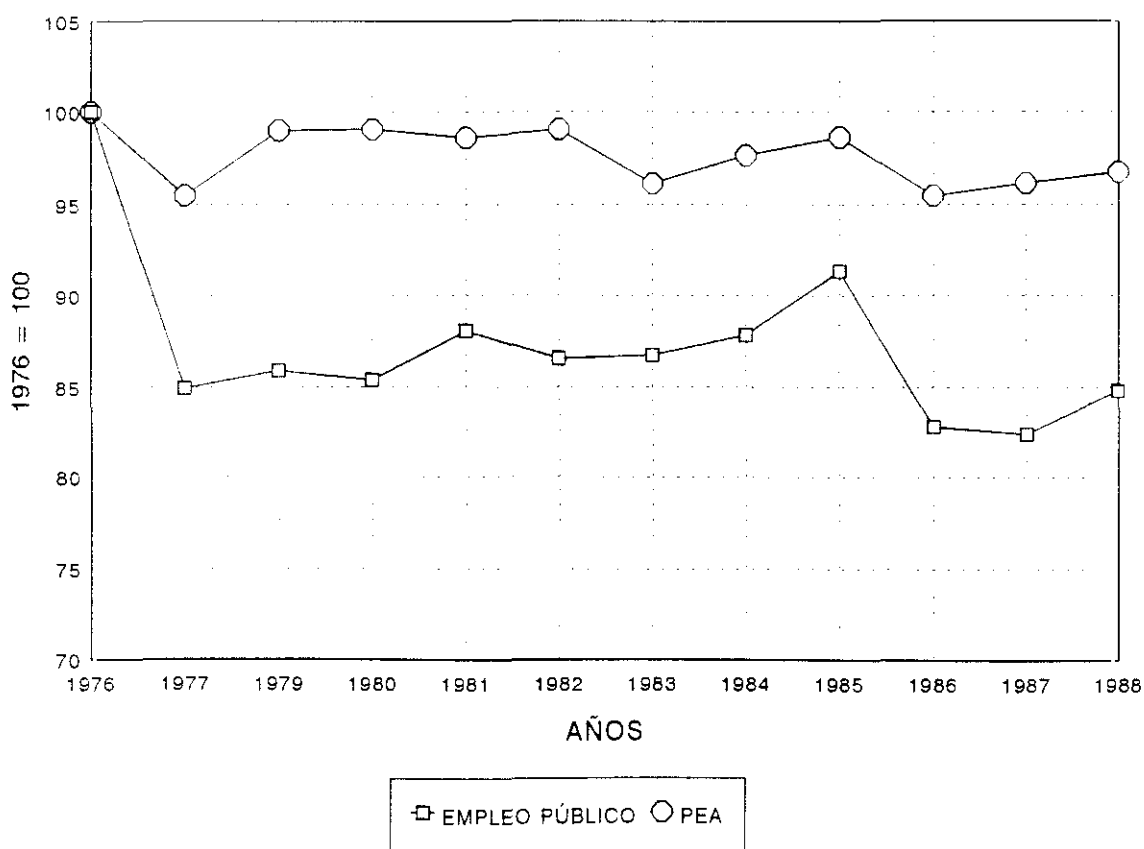


GRÁFICO 3

VARIACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y DE LOS ASALARIADOS EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL (siendo 1976 = 100).

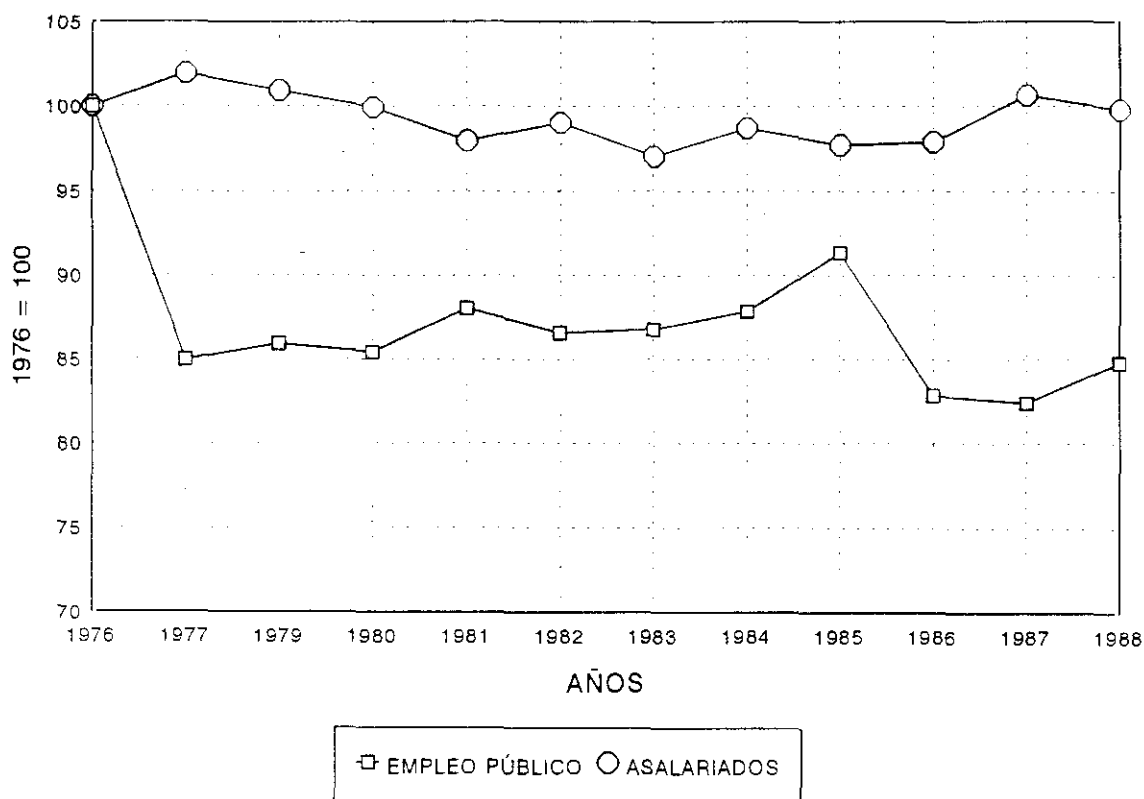


GRÁFICO 4

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

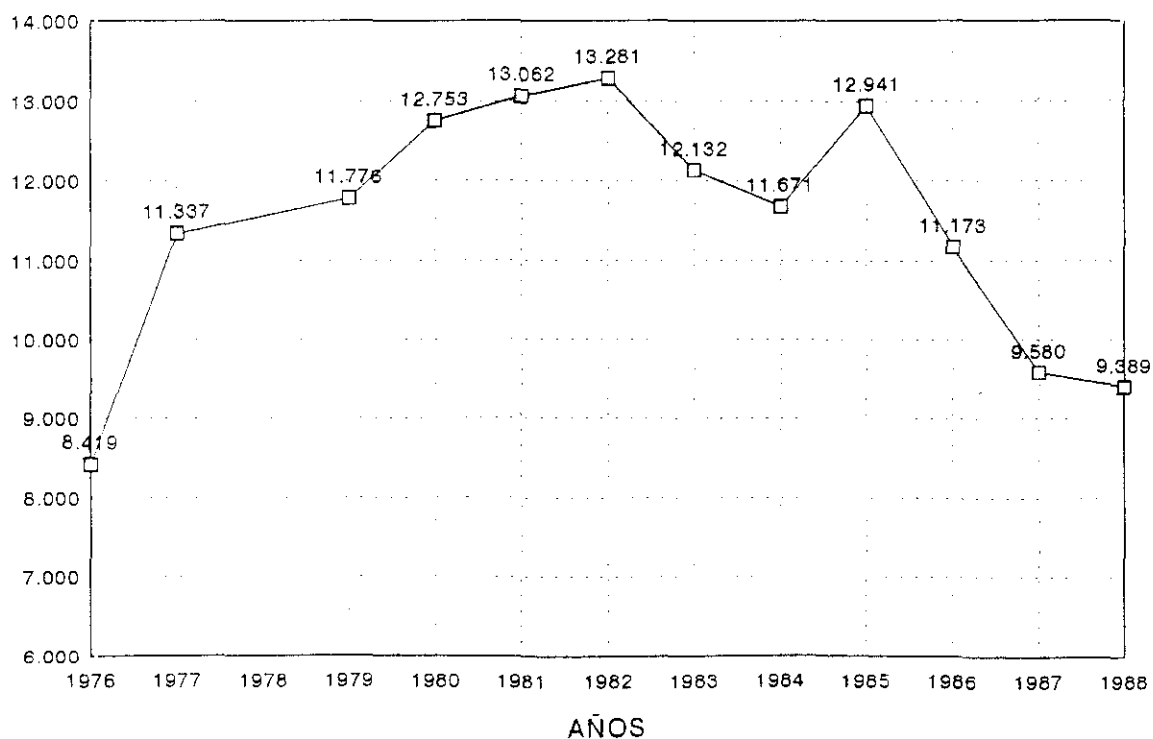


GRÁFICO 5

CARGOS OCUPADOS EN LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

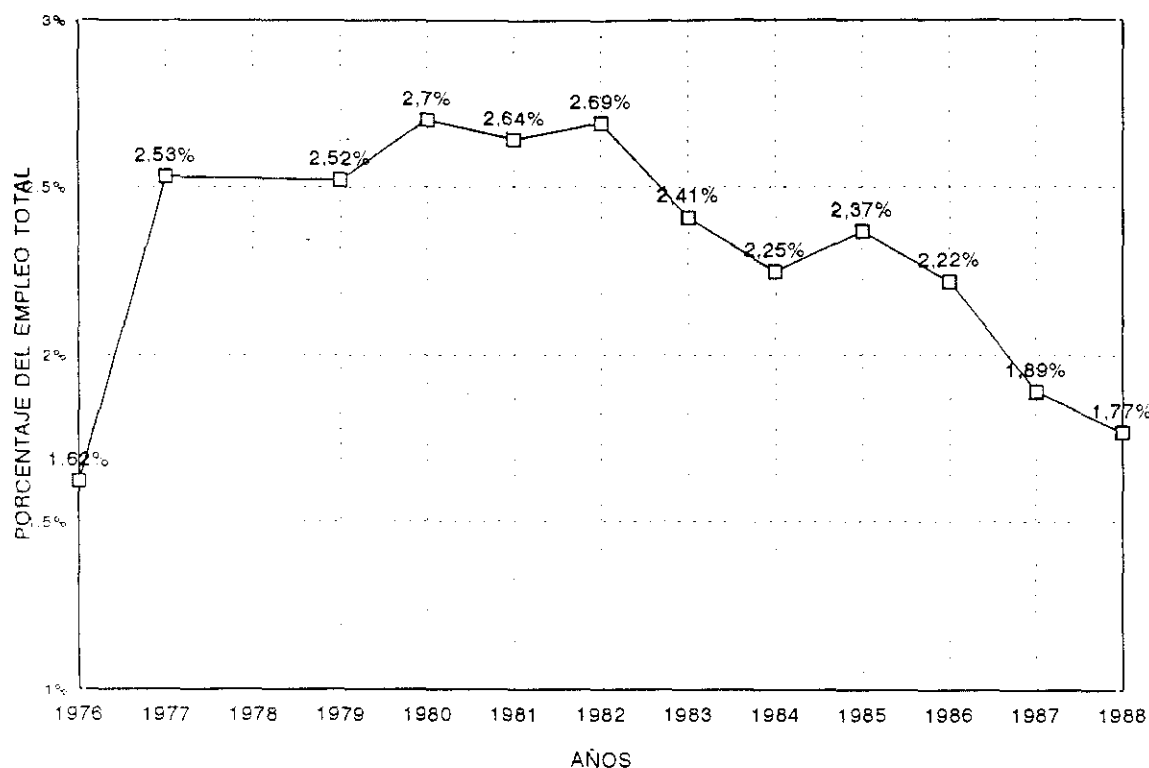


GRÁFICO 6

CARGOS OCUPADOS EN LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

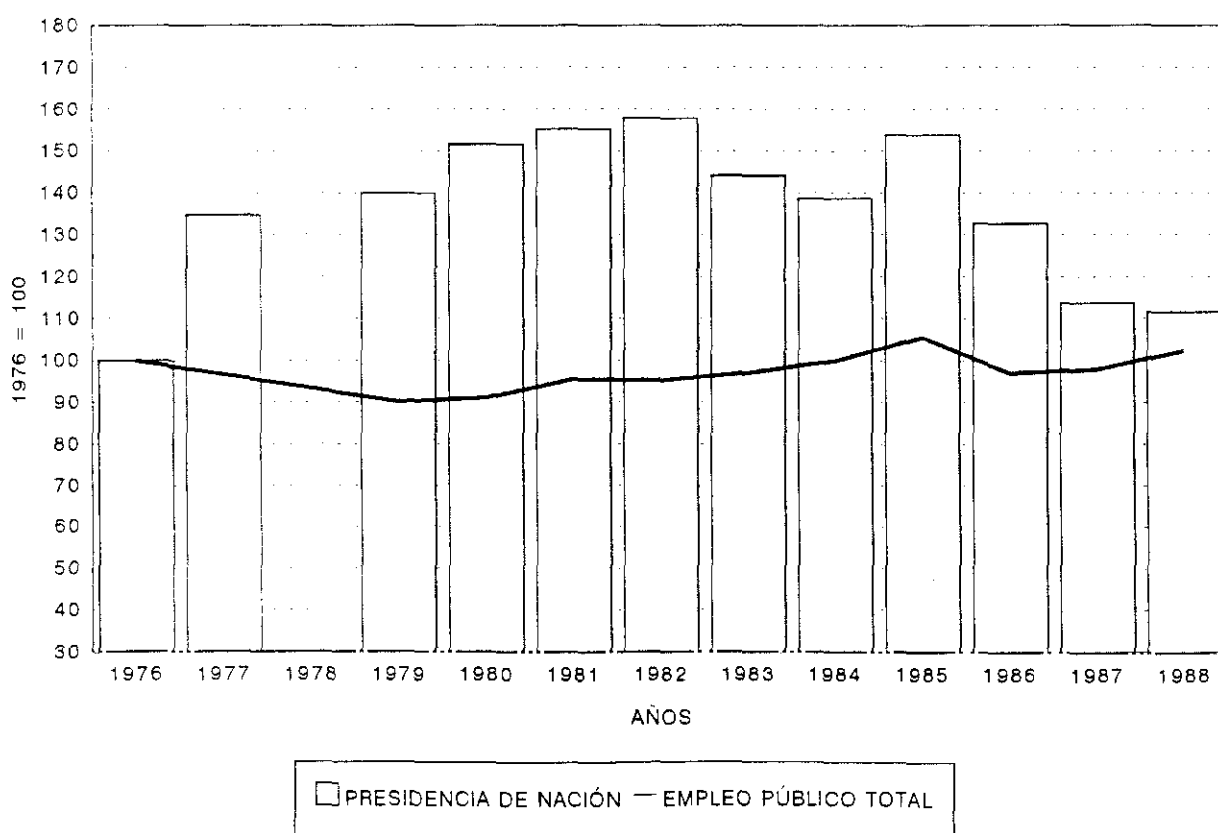


GRÁFICO 7

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS

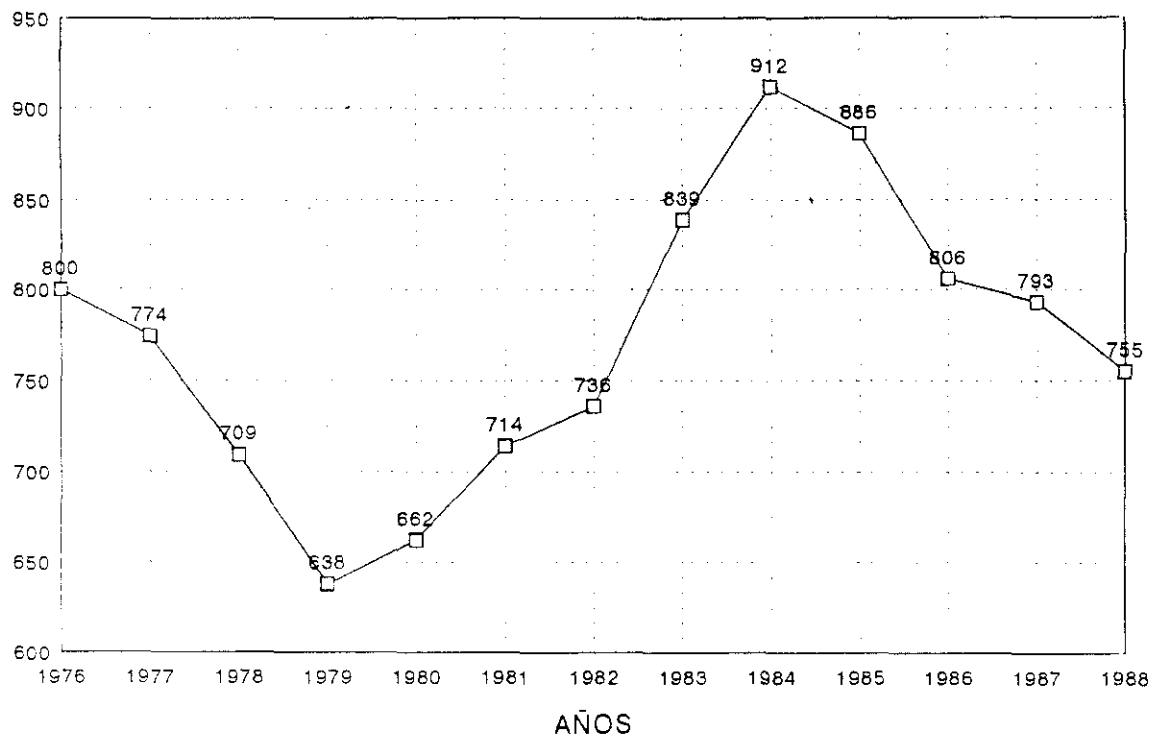


GRÁFICO 8

CARGOS OCUPADOS EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

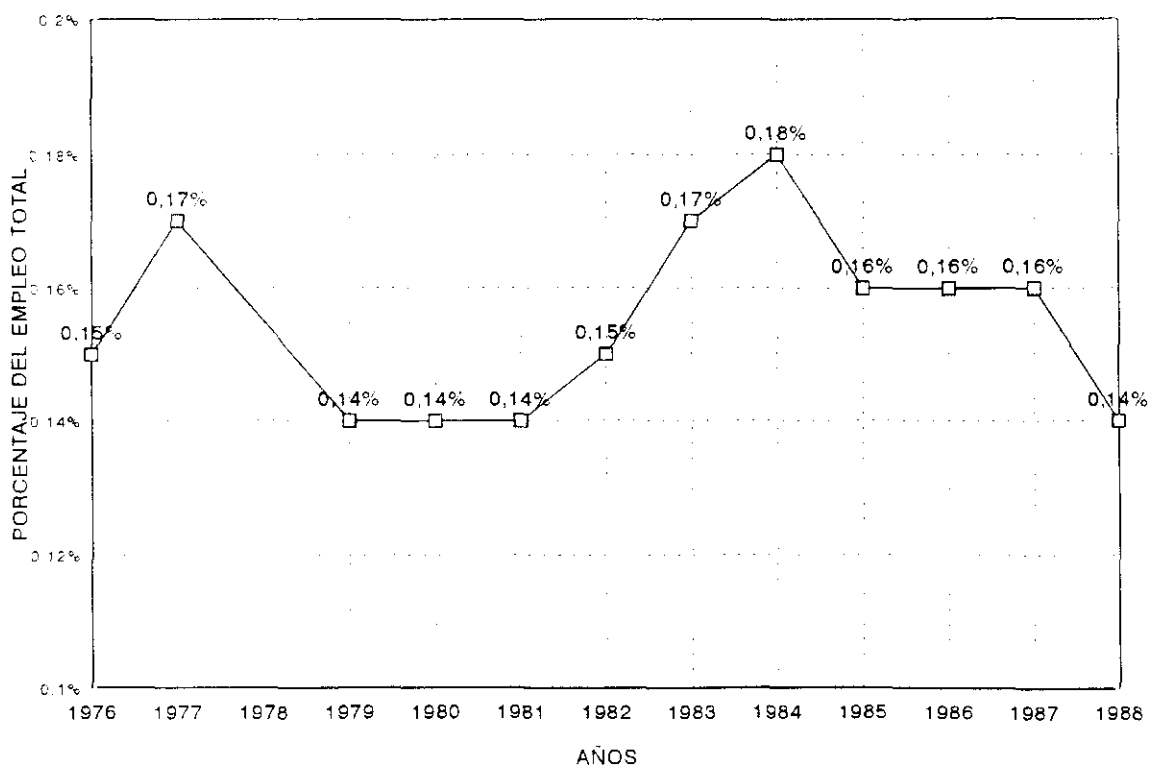


GRÁFICO 9
CARGOS OCUPADOS EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

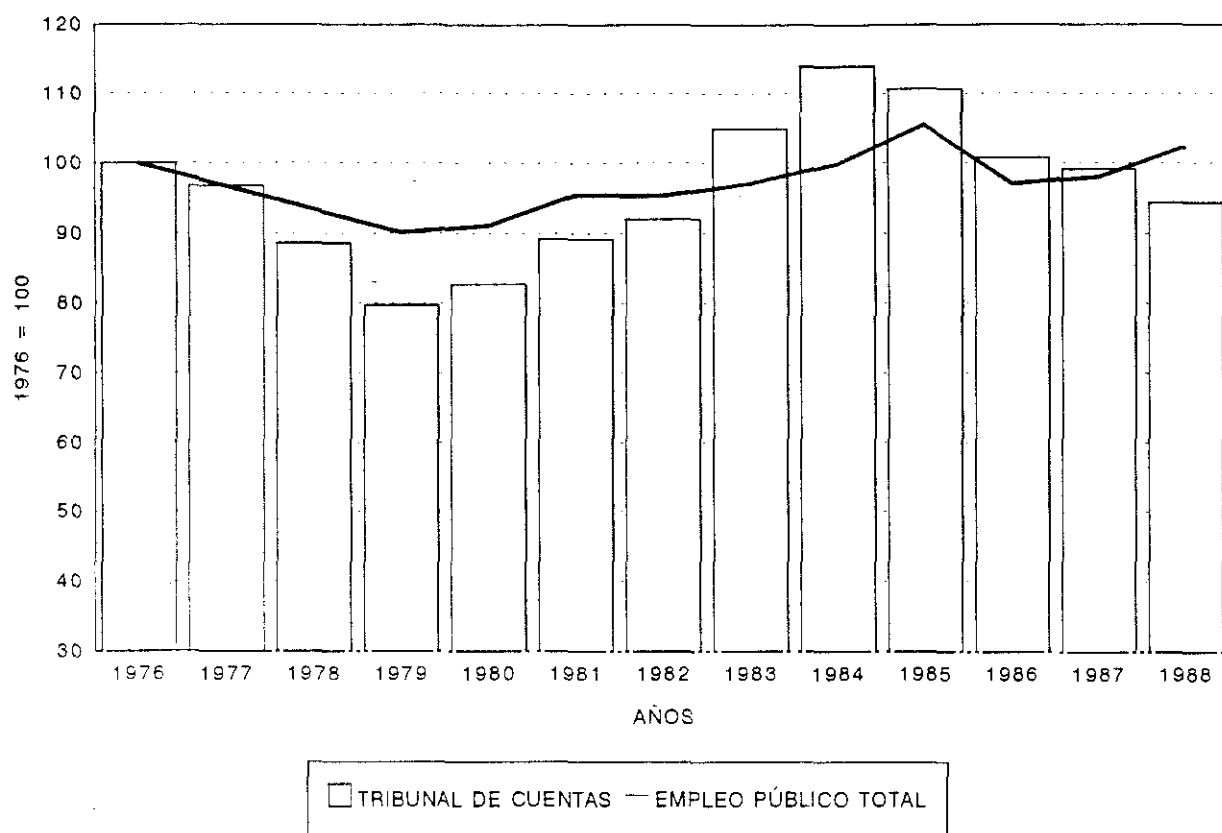


GRÁFICO 10
CARGOS CIVILES OCUPADOS
EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR

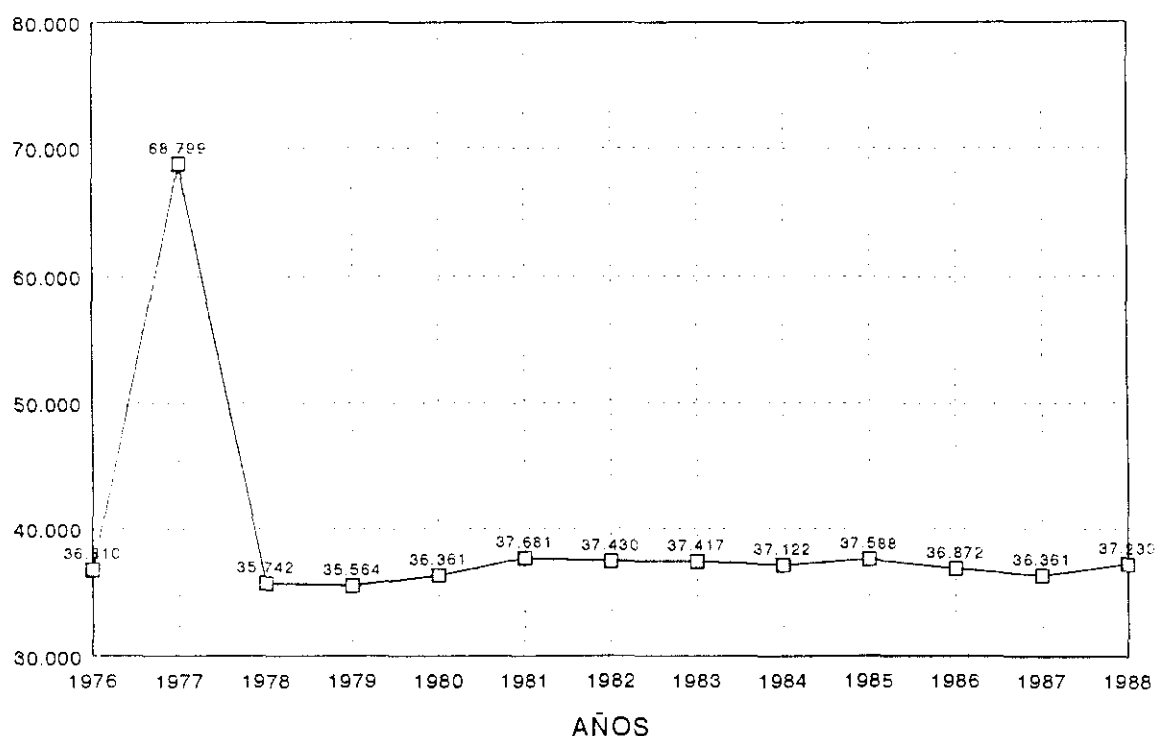


GRÁFICO 11
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR
EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

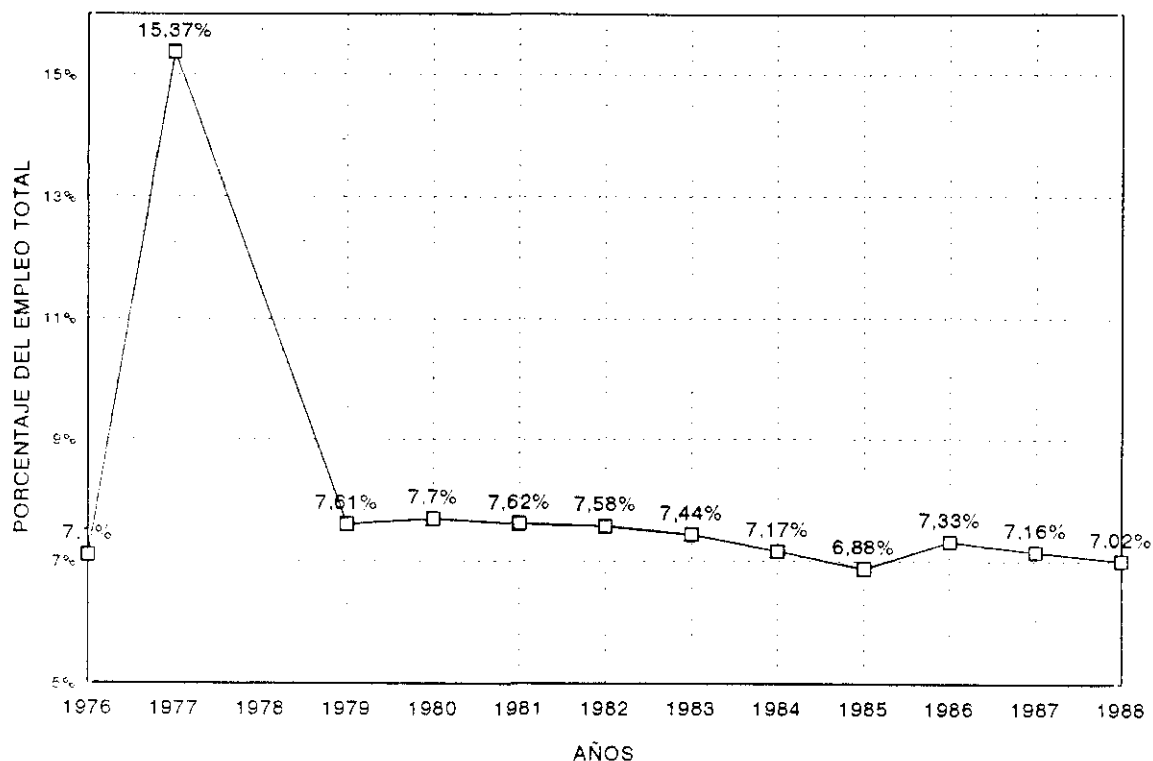


GRÁFICO 12
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

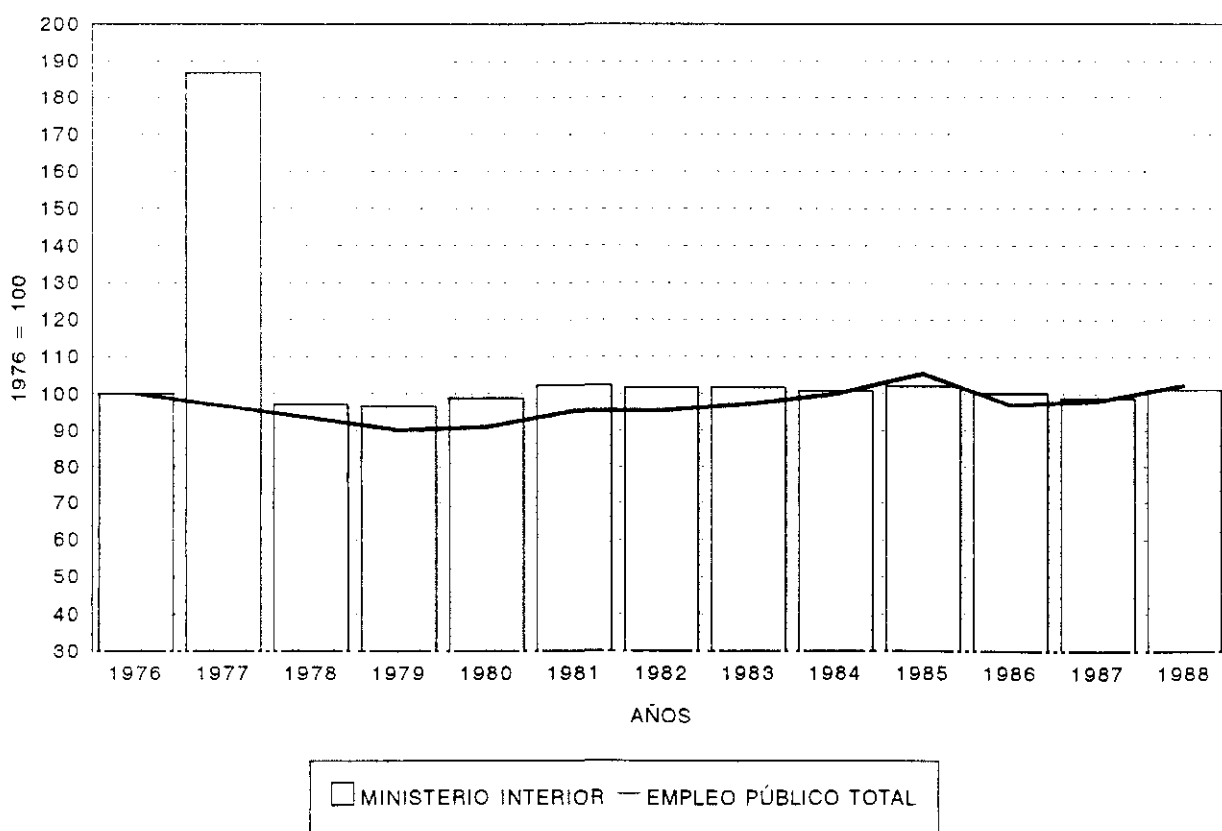


GRÁFICO 13

CARGOS CIVILES OCUPADOS

EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

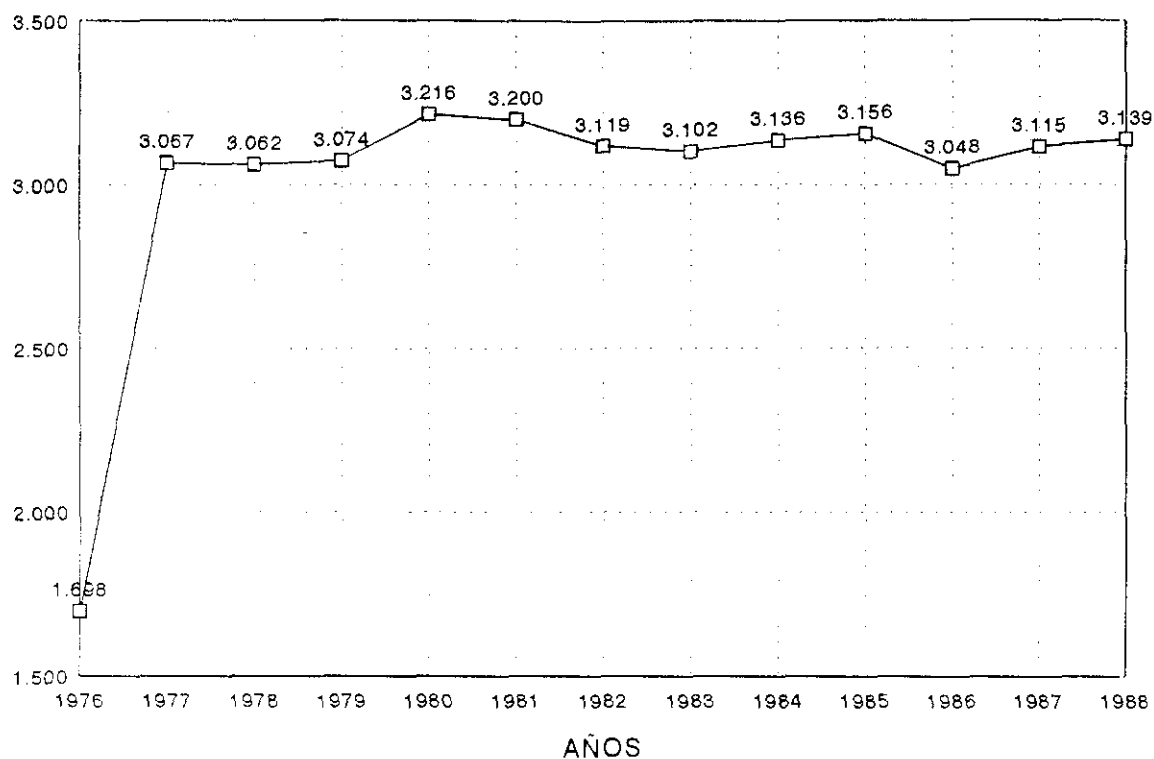


GRÁFICO 14

CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

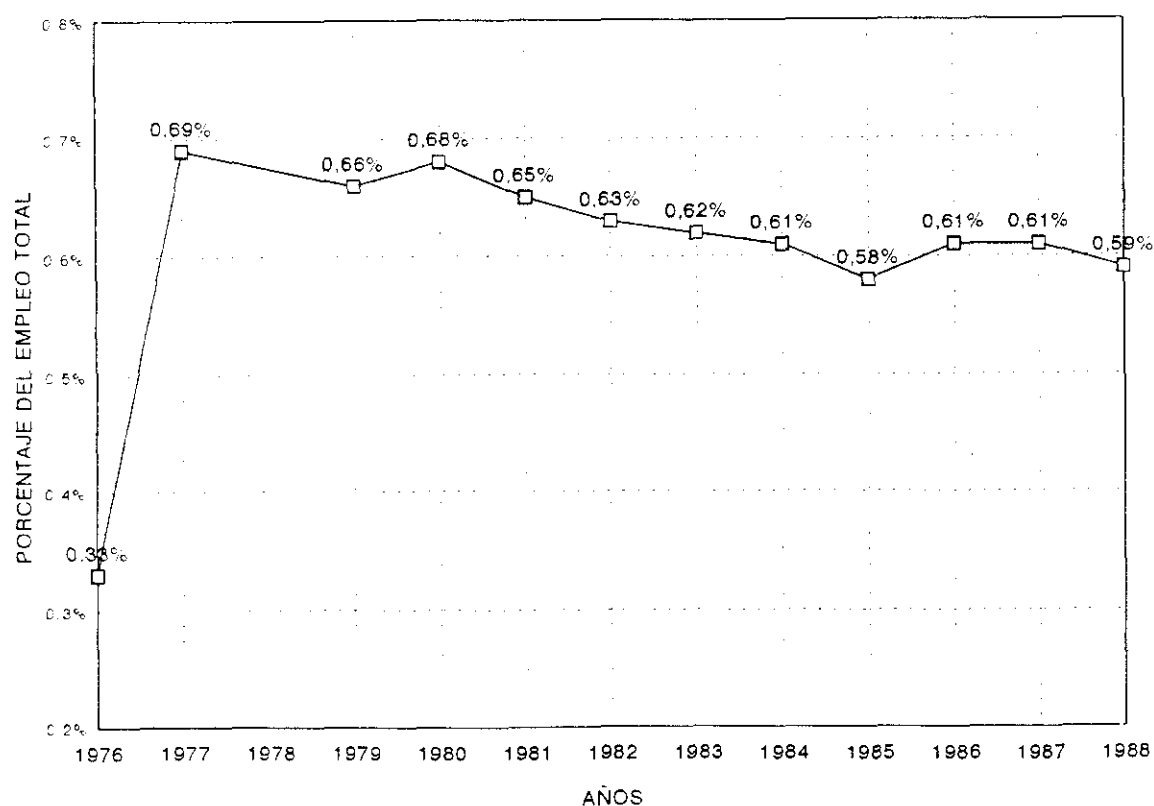


GRÁFICO 15
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

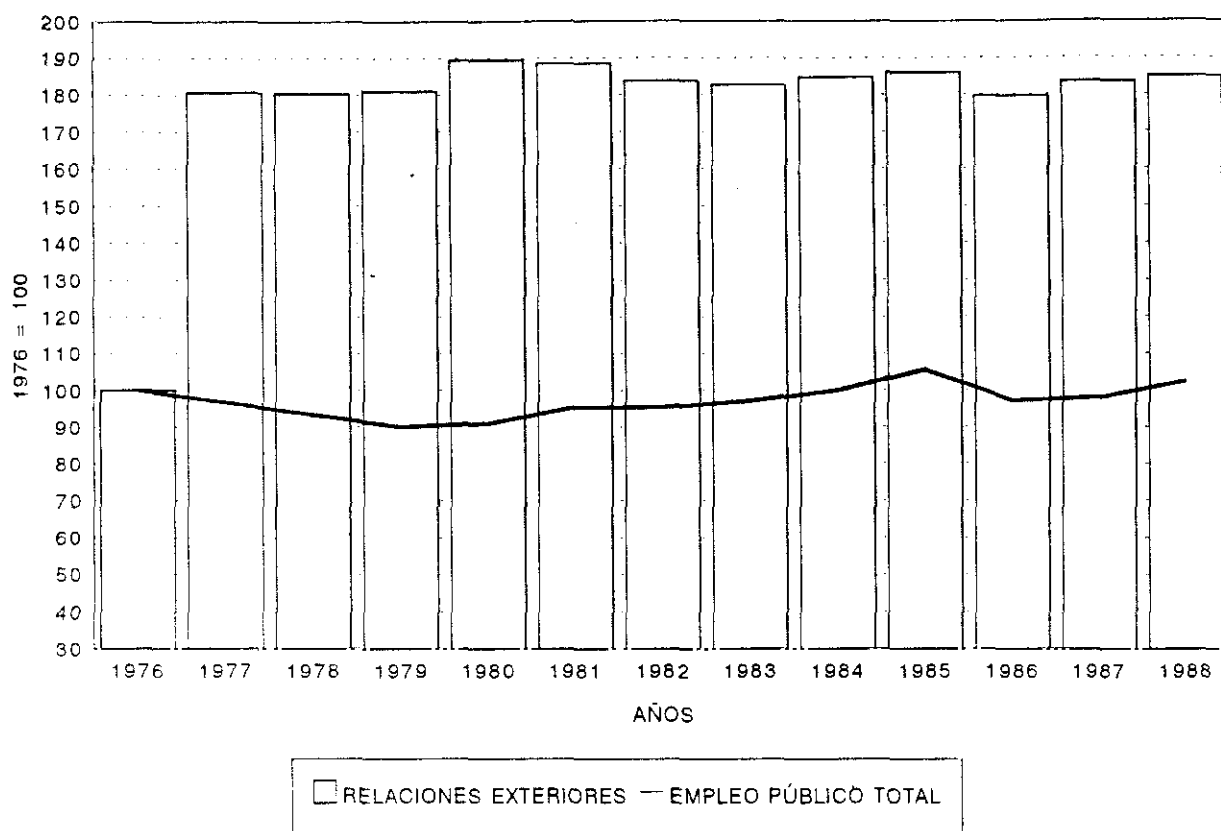


GRÁFICO 16
CARGOS CIVILES OCUPADOS
EN EL MINISTERIO DE JUSTICIA

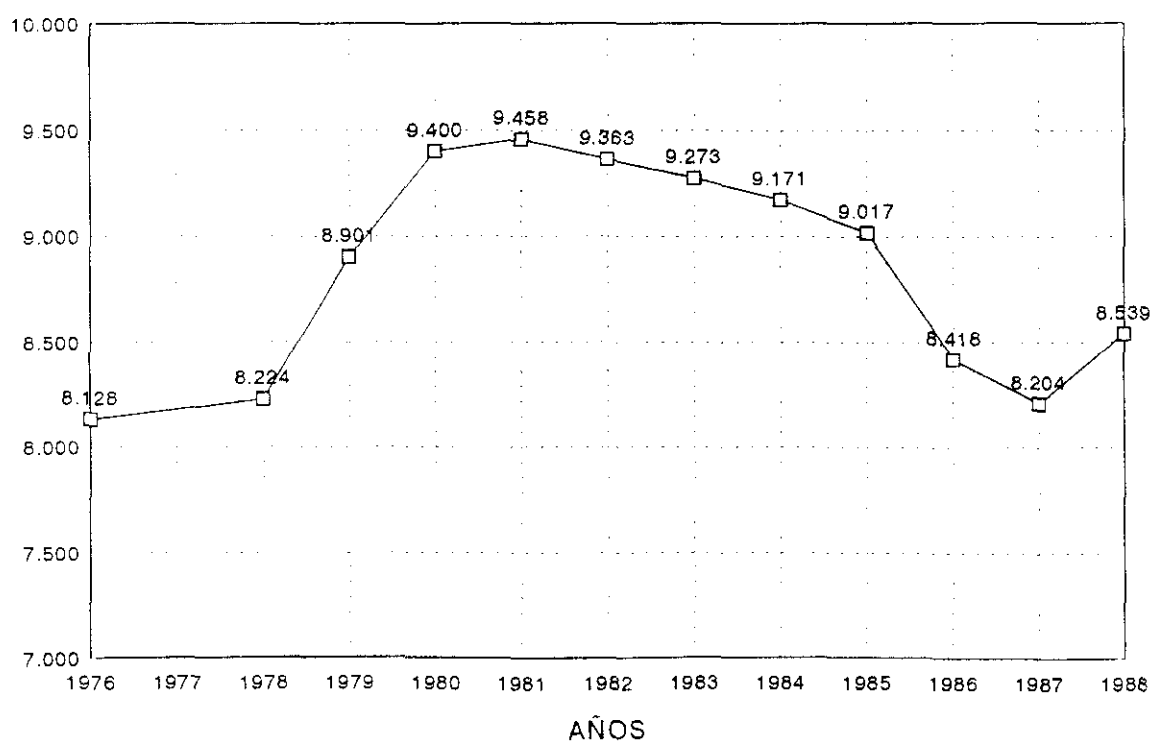


GRÁFICO 17
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE JUSTICIA
EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

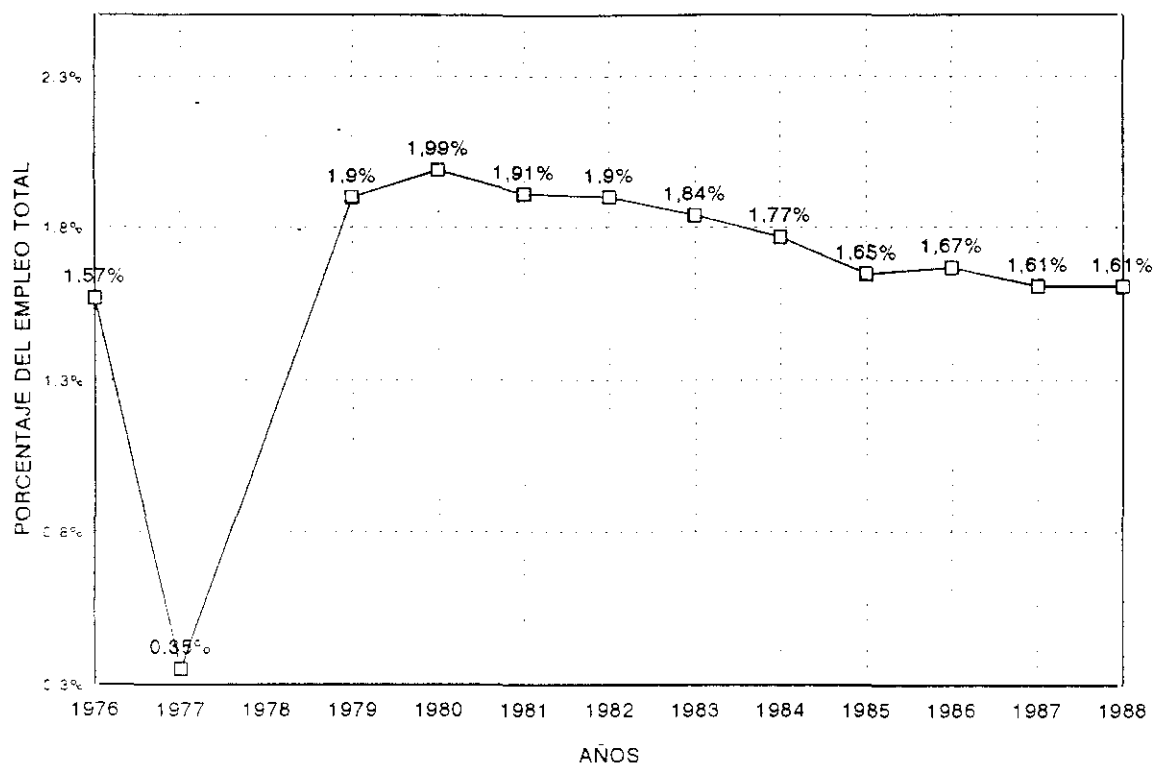


GRÁFICO 18
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE JUSTICIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

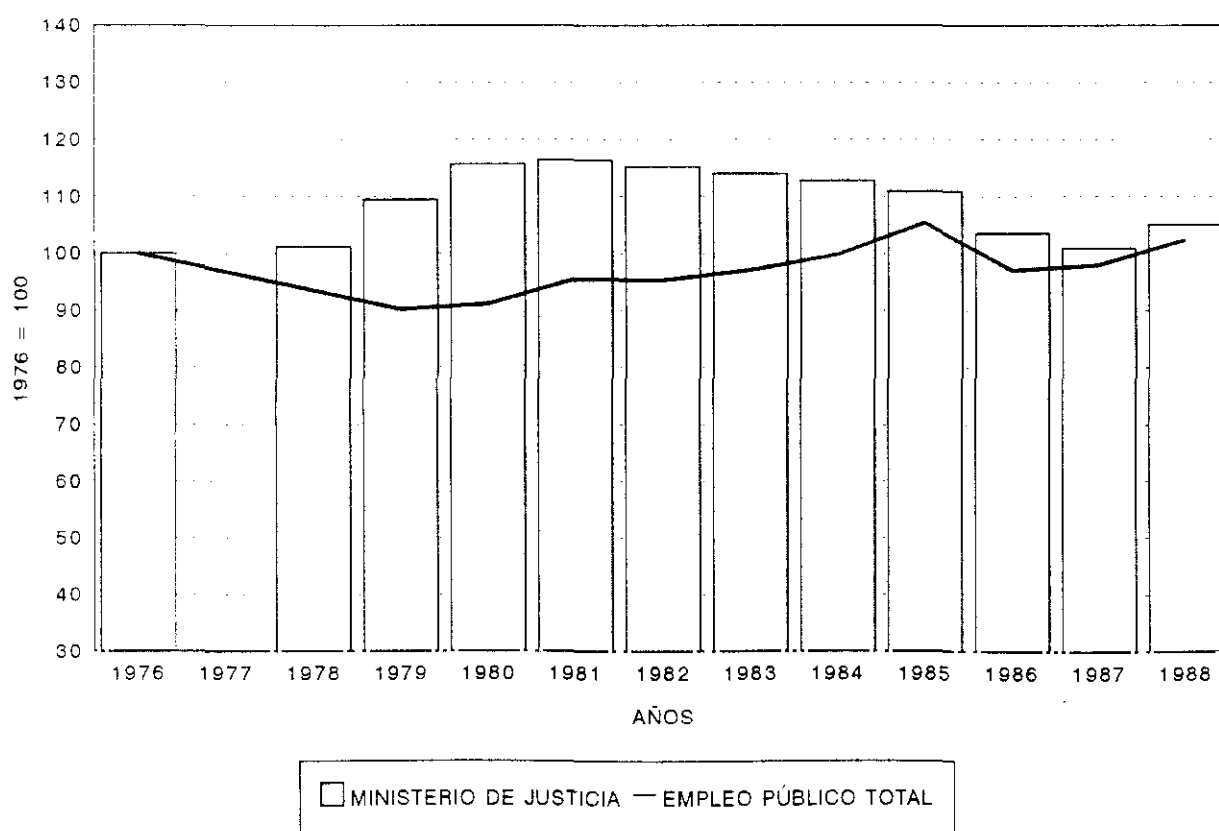


GRÁFICO 19

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE ECONOMÍA

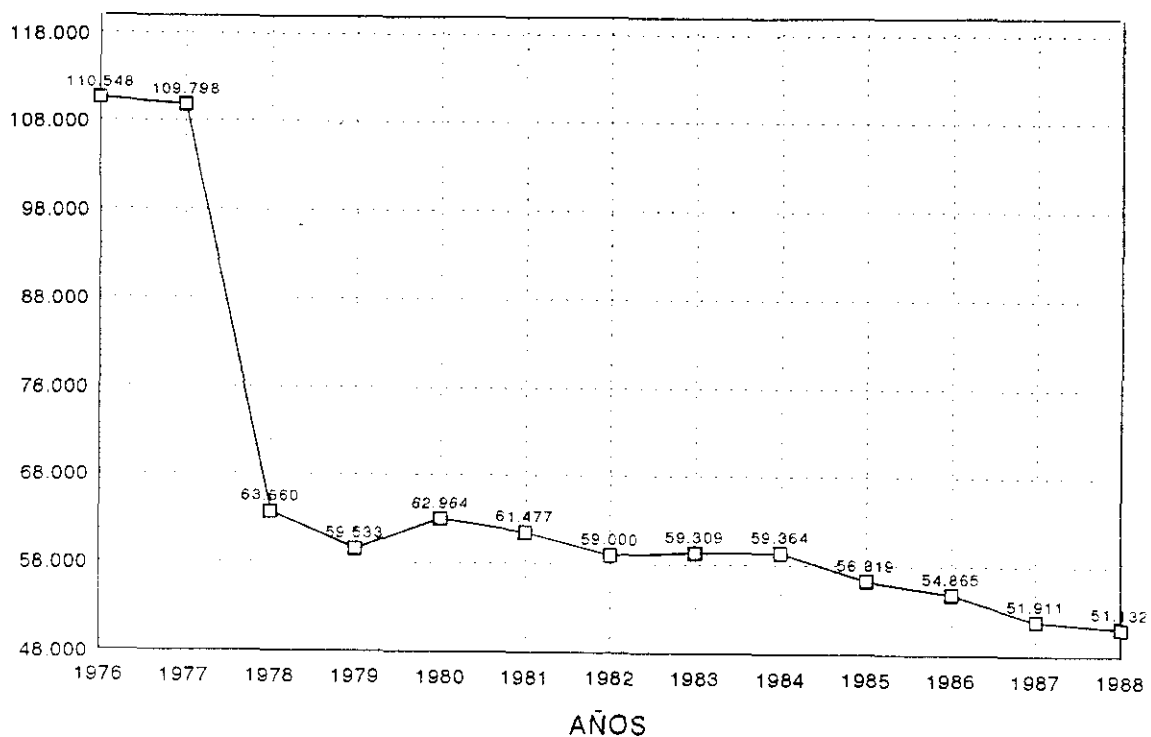


GRÁFICO 20

CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE ECONOMÍA EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

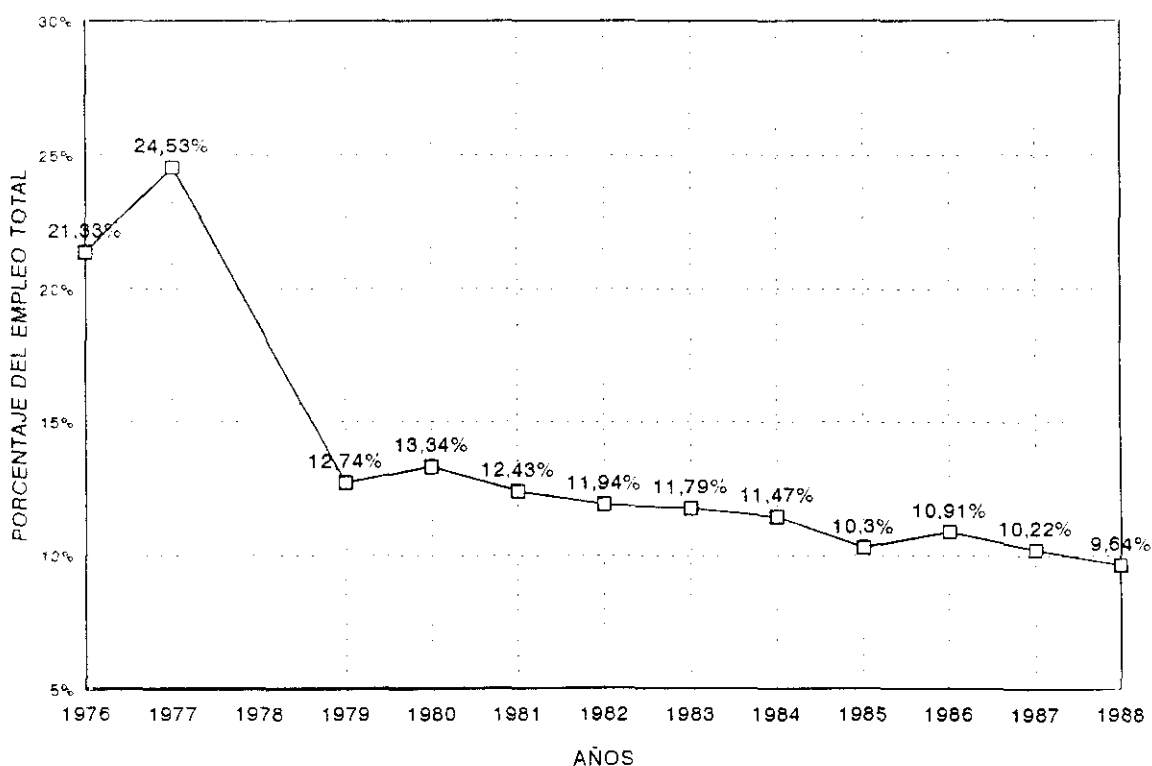


GRÁFICO 21
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE ECONOMÍA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

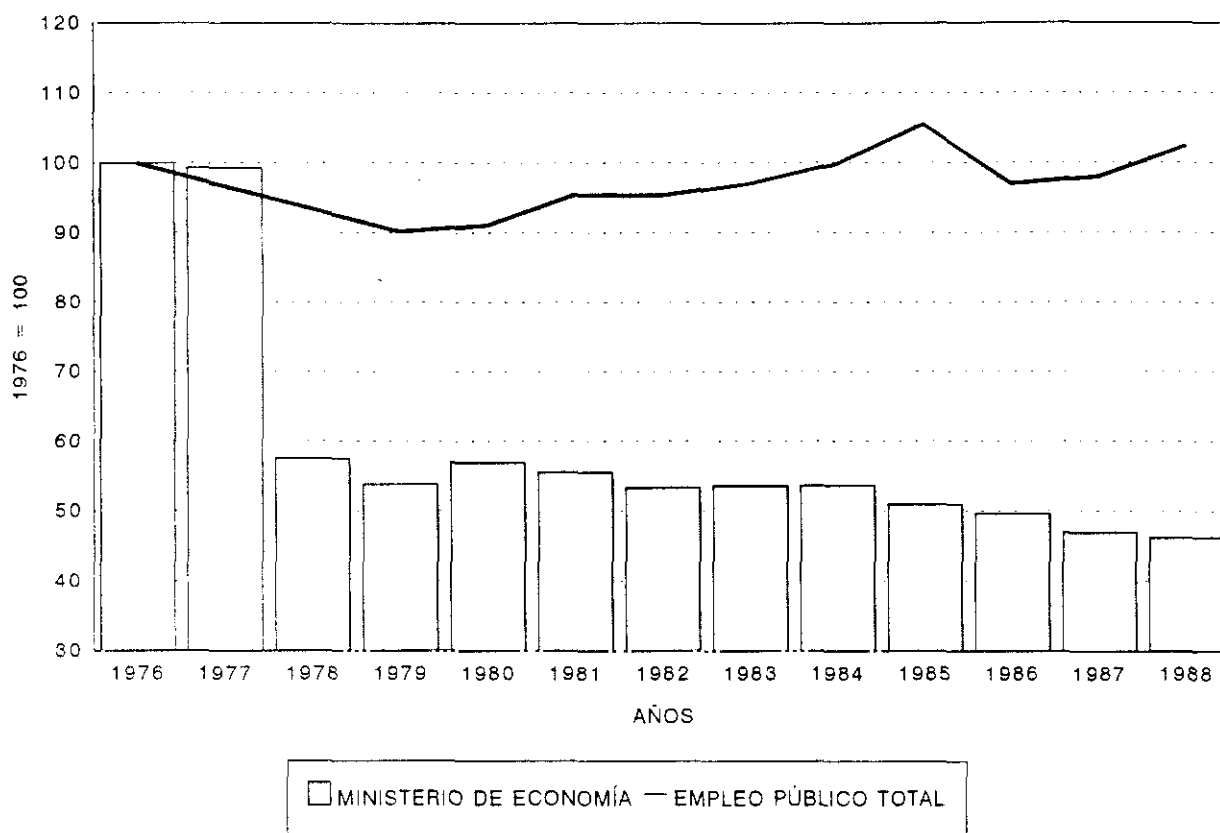


GRÁFICO 22
CARGOS CIVILES OCUPADOS
EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

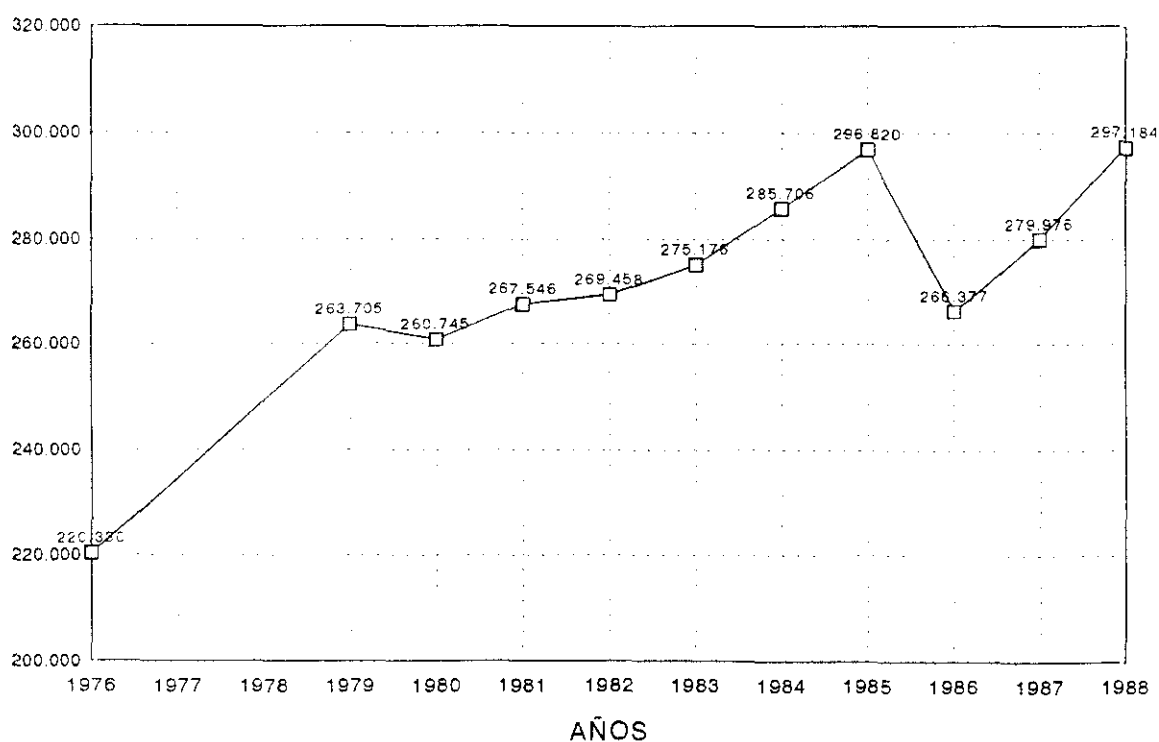


GRÁFICO 23
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN
EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

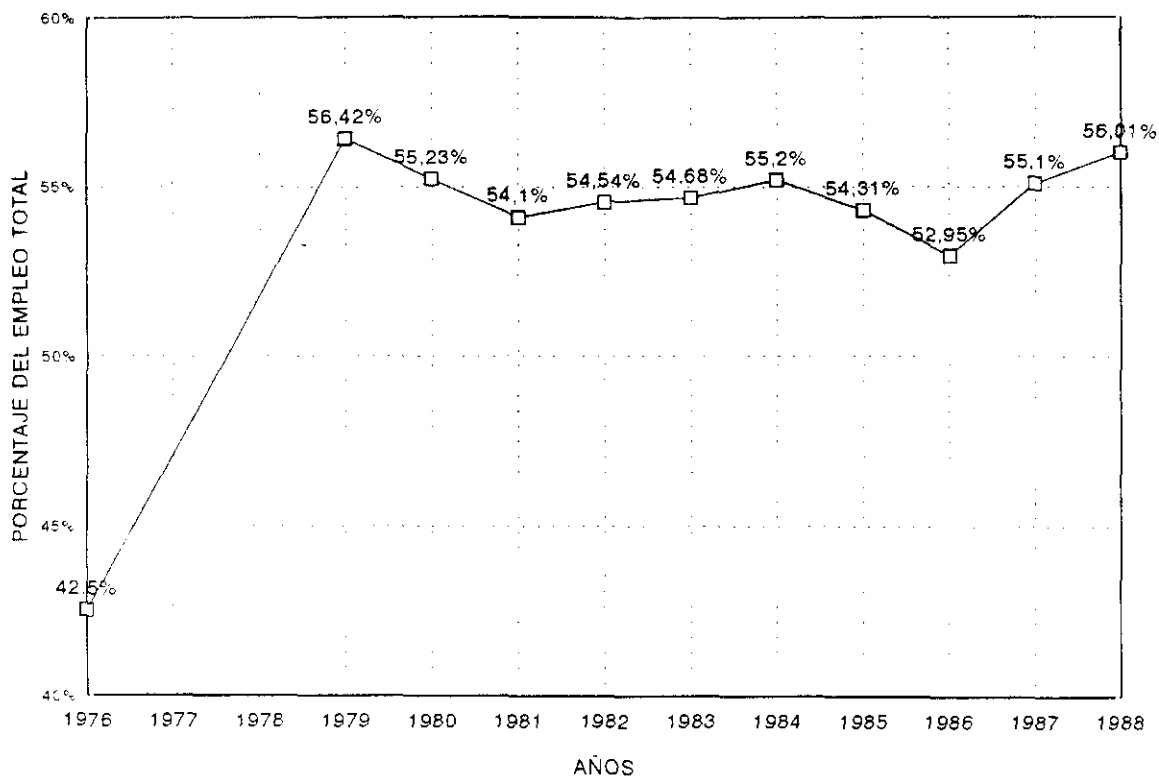


GRÁFICO 24
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

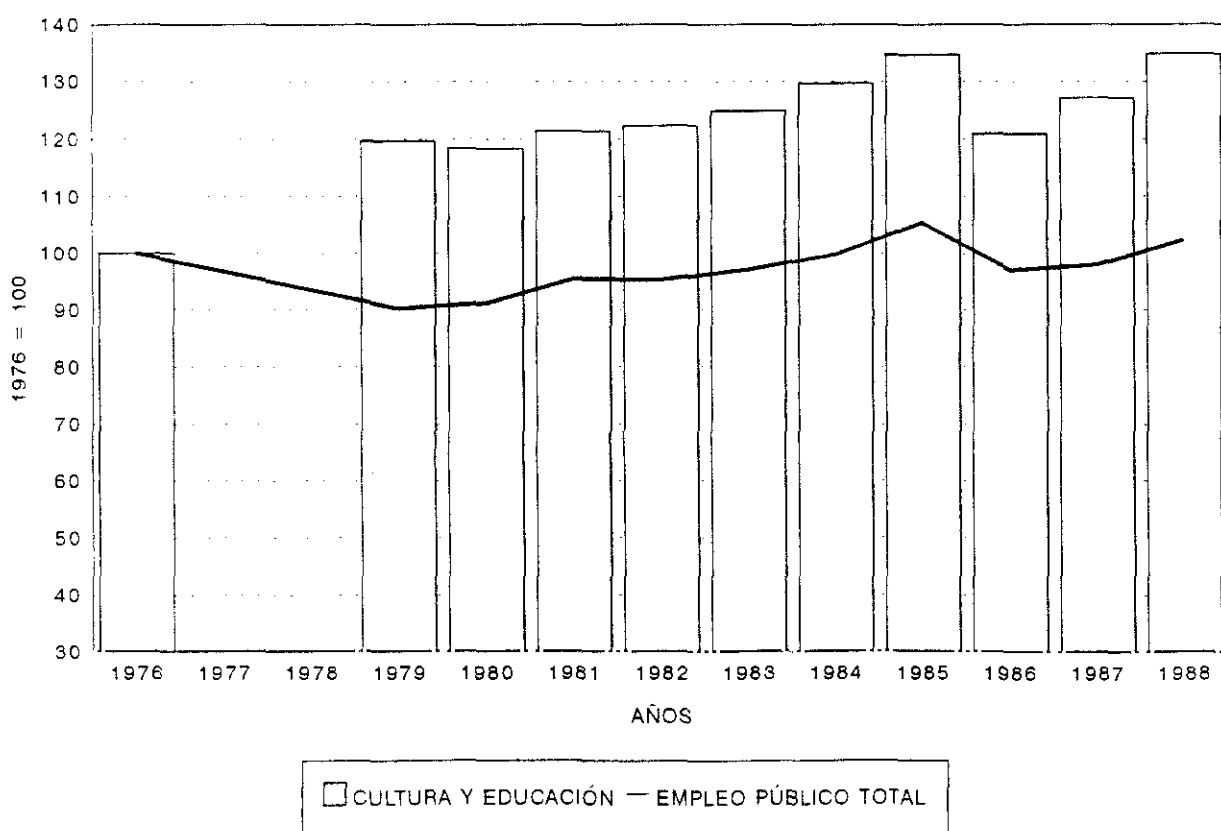


GRÁFICO 25

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO

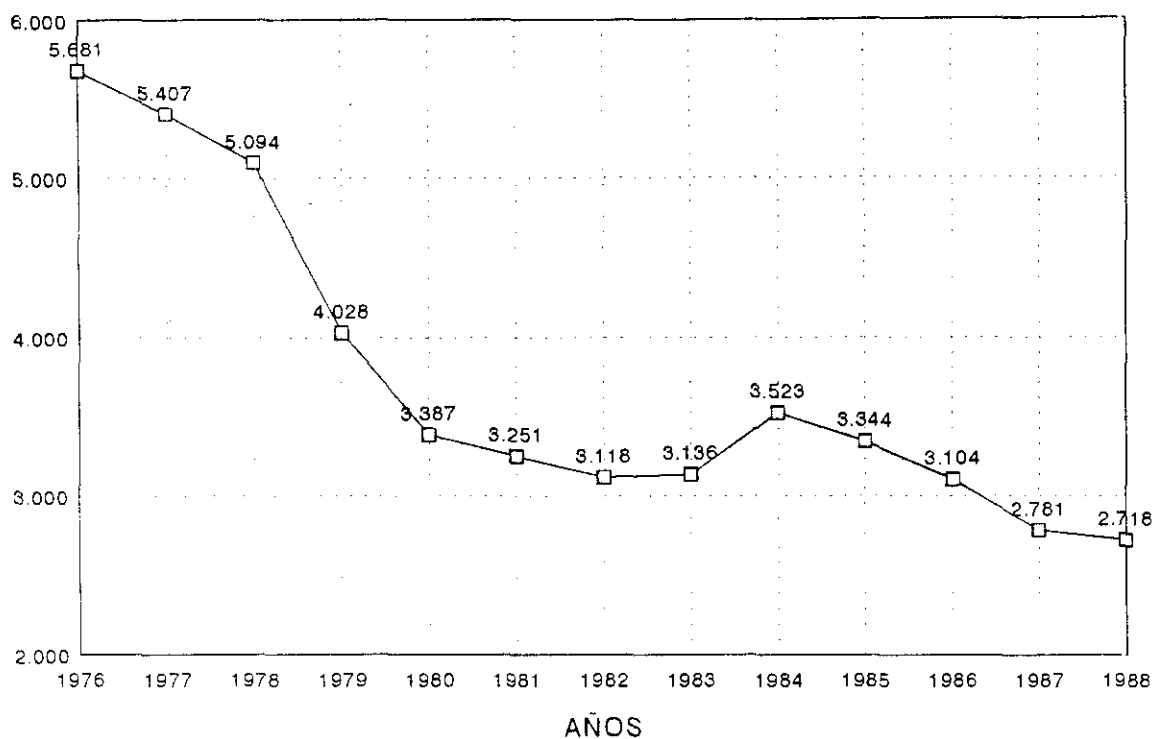


GRÁFICO 26

CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

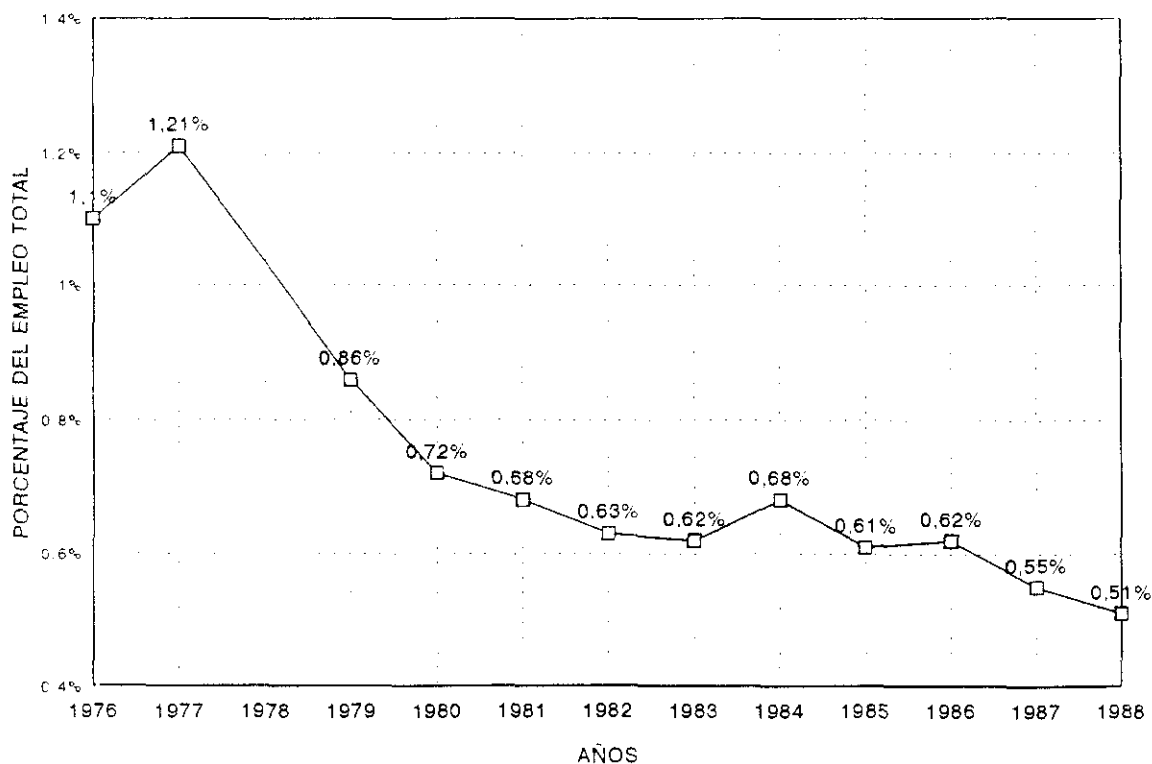


GRÁFICO 27
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

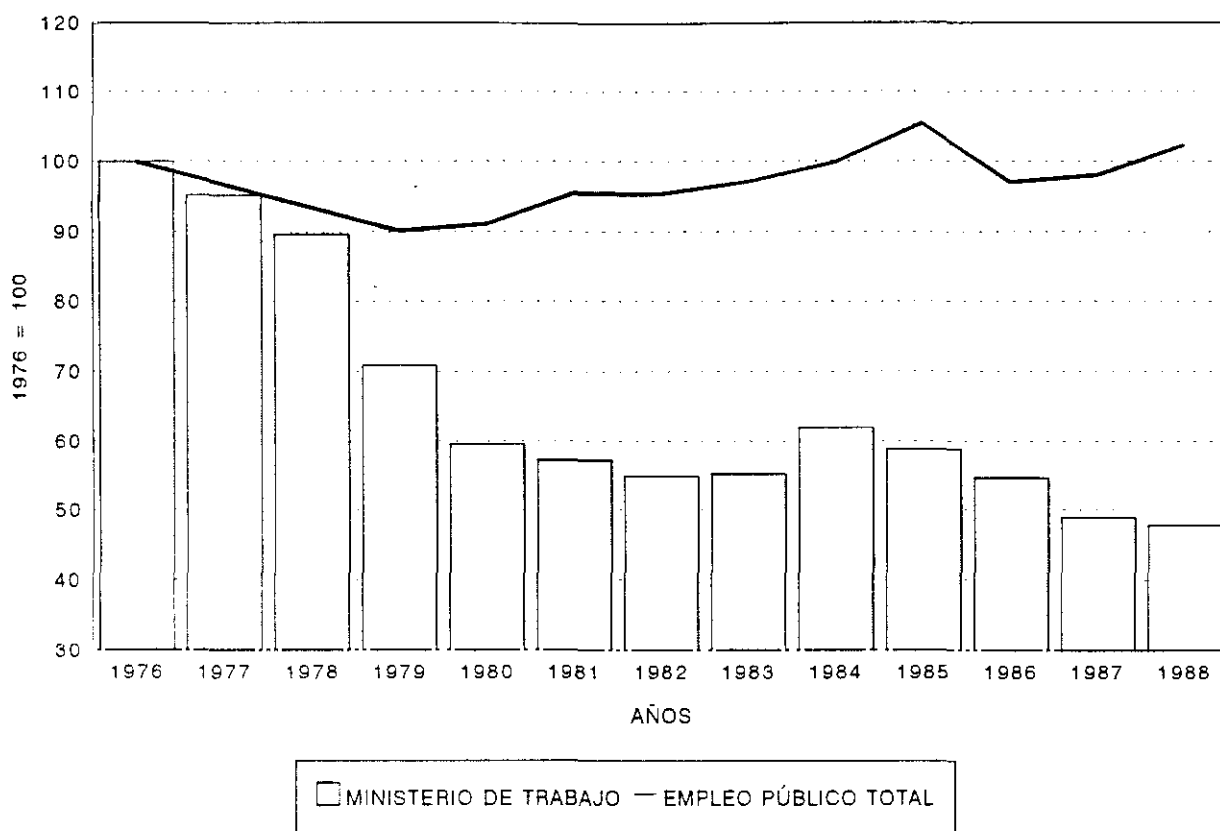


GRÁFICO 28
CARGOS CIVILES OCUPADOS
EN EL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

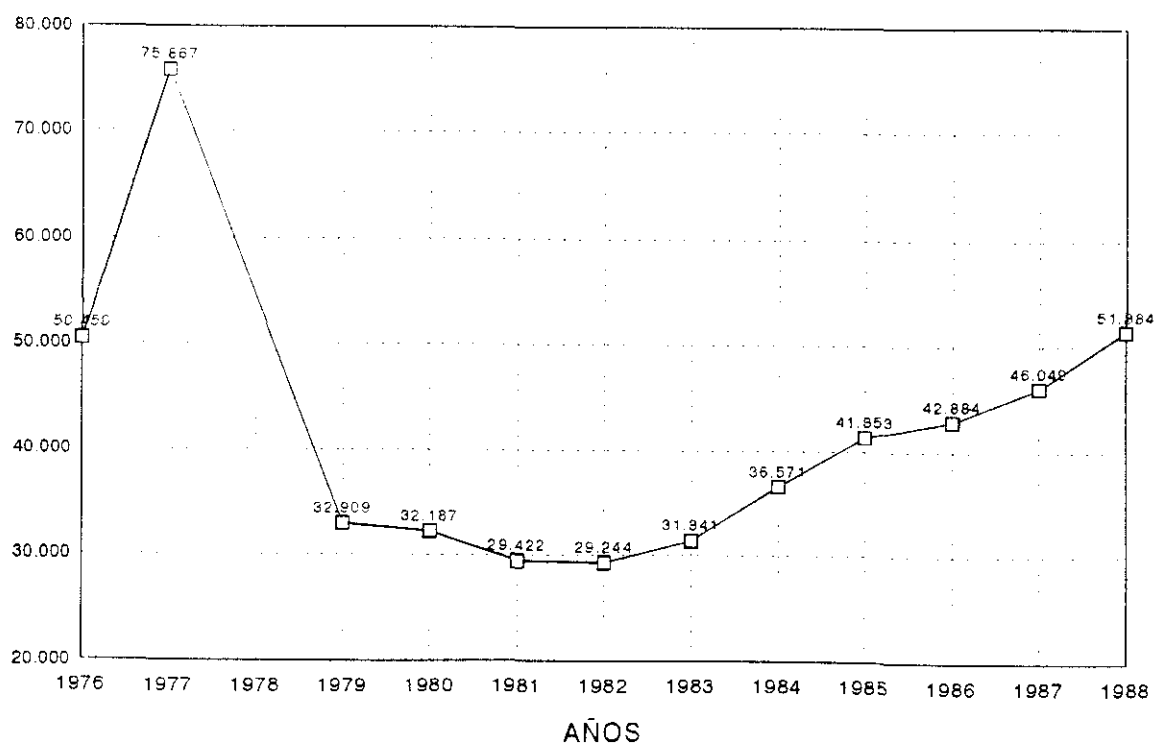


GRÁFICO 29
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL
EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

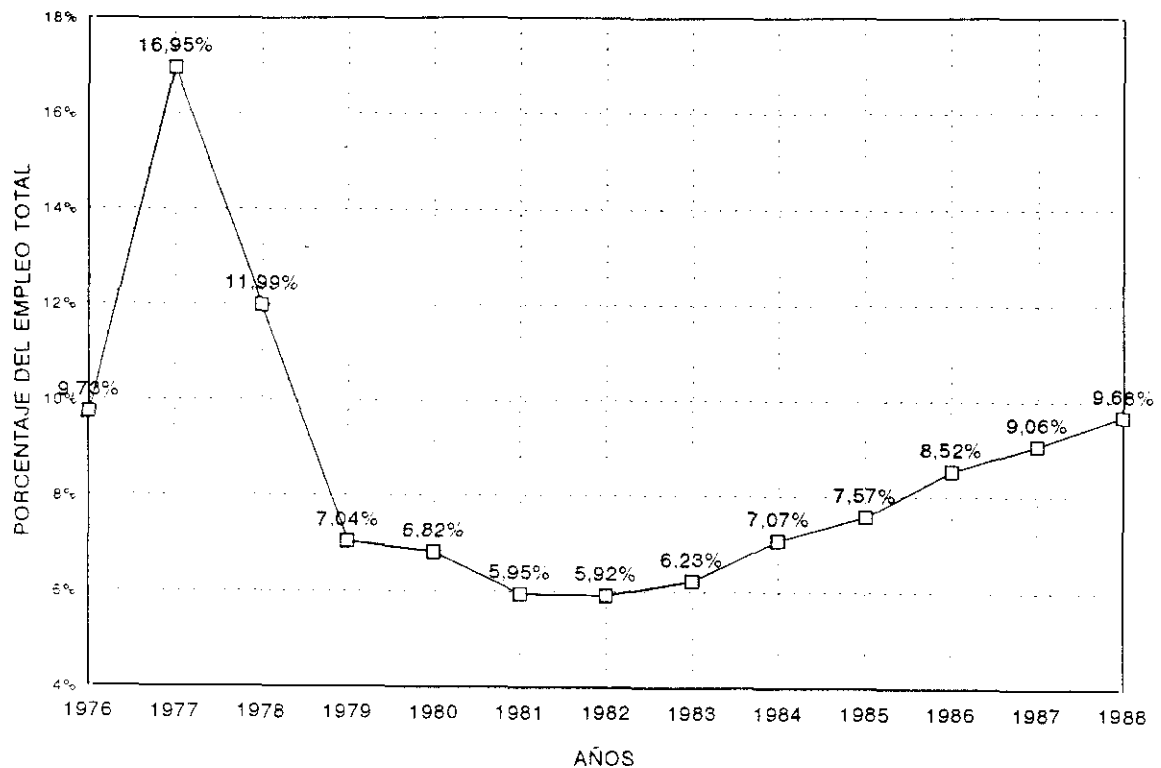


GRÁFICO 30
CARGOS OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)

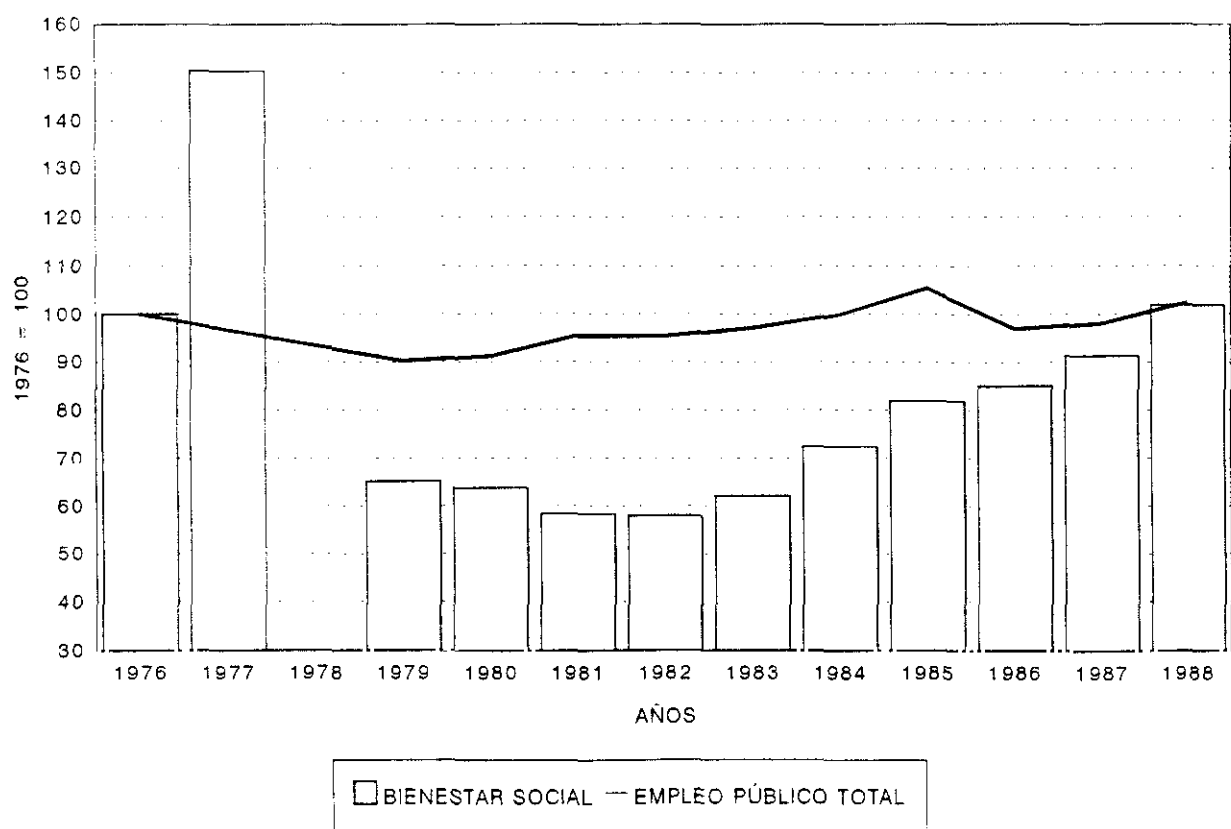


GRÁFICO 31

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE DEFENSA

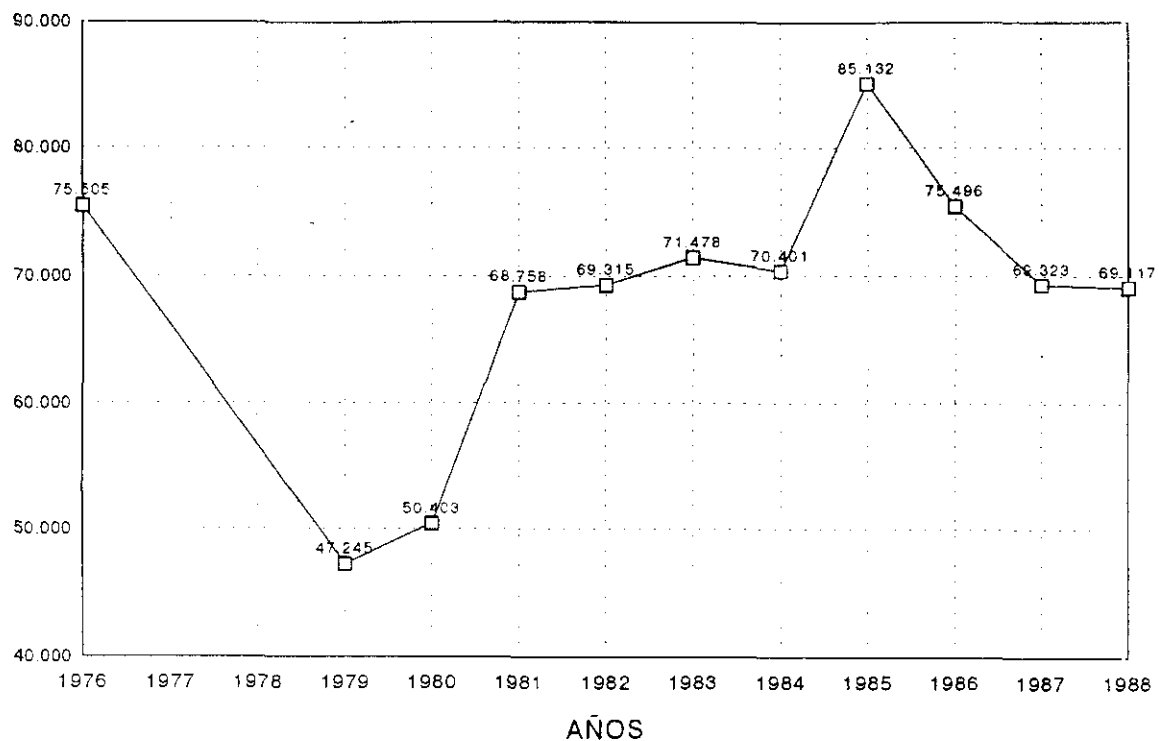


GRÁFICO 32

CARGOS CIVILES OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE DEFENSA EN RELACIÓN AL EMPLEO PÚBLICO TOTAL (en porcentaje)

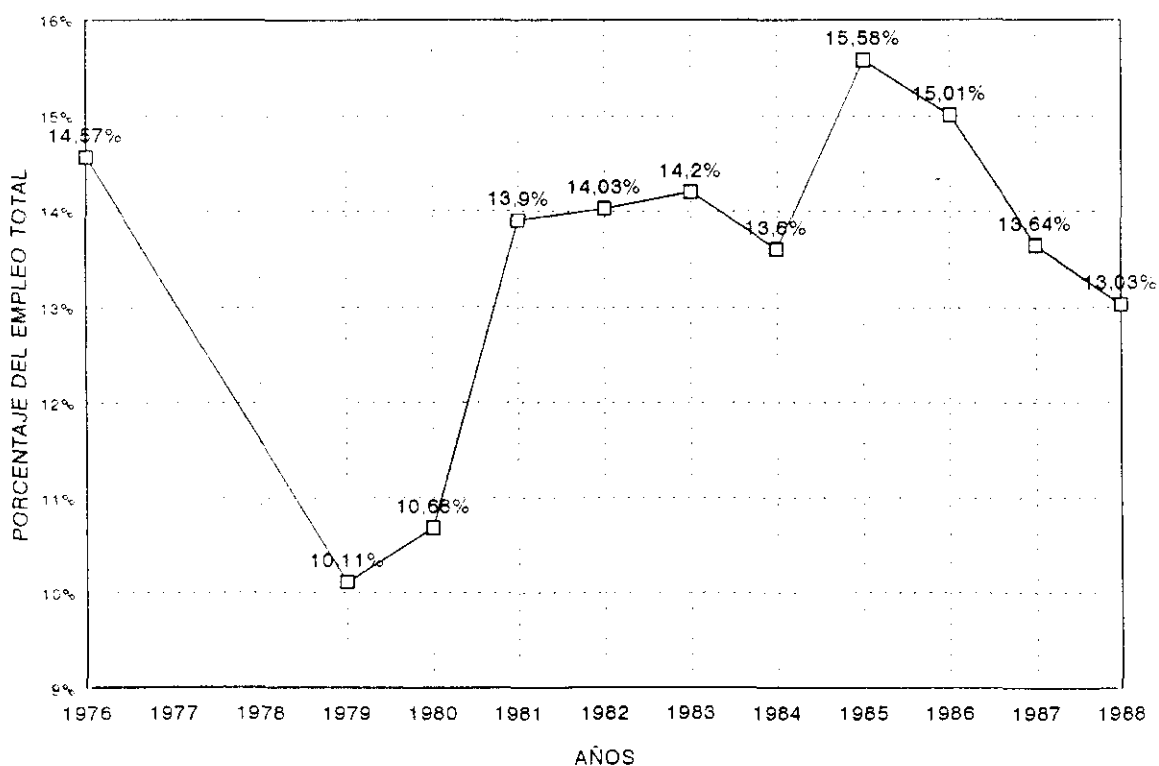
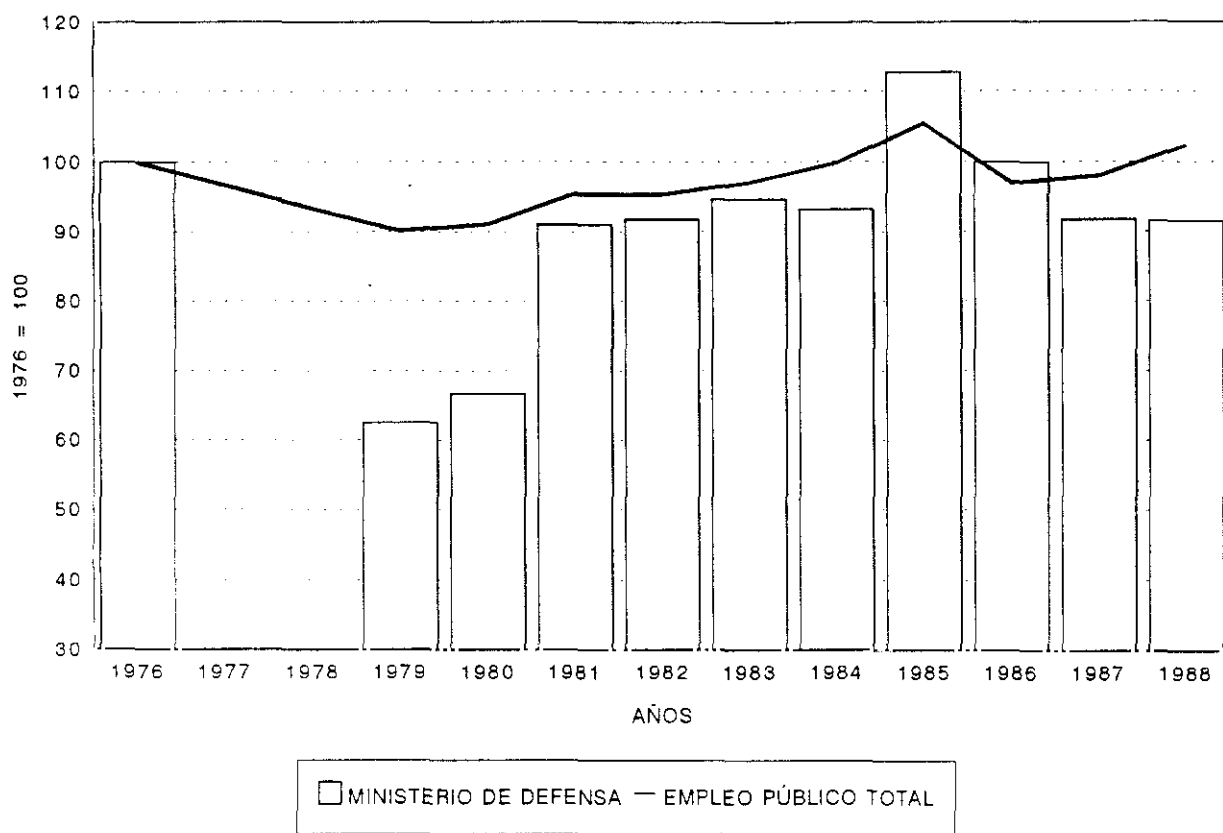


GRÁFICO 33
CARGOS CIVILES OCUPADOS EN EL MINISTERIO DE DEFENSA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y EMPLEO PÚBLICO TOTAL (siendo 1976 = 100)



ANEXO VI

ORGANISMOS QUE NO PRESENTAN DATOS COMPLETOS SOBRE CARGOS CIVILES OCUPADOS (debido a que los propios organismos no han remitido información en la fecha acordada con la Dirección General de Registro Automático de Datos)

AÑOS	ORGANISMO																
	PRESI- DEN- CIA	TRIBU- NAL DE CUEN- TAS	PLA- NEA- MIEN- TO	INTE- RIOR	RELA- CIONES EXTE- RIORES Y CULTO	JUSTI- CIA	ECO- NOMÍA	OBRAS Y SER- VICIOS PÚBLI- COS	CUL- TURA Y EDU- CA- CIÓN	EDU- CA- CIÓN Y JUS- TICIA	TRA- BAJO	TRABA- JO Y SEGURI- DAD SOCIAL	BIE- NES- TAR SO- CIAL	AC- CIÓN SO- CIAL	SALUD PÚBLICA Y MEDIO AMBIEN- TE	SALUD Y AC- CIÓN SO- CIAL	DE- FENSA
1976									X				X				X
1977									X								X
1978			X				X		X				X				X
1979(*)																	
1980									X								X
1981																	X
1982																	X
1983																	X
1984																	X
1985																	X
1986	X						X	X								X	X
1987	X						X	X								X	X
1988(*)																	

(*) Años sin información sobre datos incompletos.

ANEXO VII

TABLAS SOBRE LA SITUACIÓN SOCIAL

TABLA 1

**DESEMPLEO URBANO, REMUNERACIONES MEDIAS
Y SALARIO MÍNIMO.**

AÑOS	DESEMPLEO URBANO (en porcentaje) (1)		REMUNERACIONES MEDIAS REALES (2) 1980 = 100		SALARIO MÍNIMO NACIONAL (3) 1980 = 100	
	(4)	(5)	(4)	(5)	(4)	(5)
1975	3,7		119,6			
1976	4,9		80,5			
1977	3,3		79,3			
1978	3,3	2,8	77,9			81,0
1979	2,5	2	89,5			85,3
1980	2,6	2,3	100		100	100
1981	4,7	4,5	89,4		97,8	95,8
1982	5,3	4,7	80,1		97,8	97,6
1983	4,7	4,2	100,5	103,6	136,9	137,7
1984	4,6	3,8	127,1	131,5	167,7	173,5
1985	6,1	5,3	107,8		117,1	117,1
1986	5,2	4,6	109,5		111,1	111,1
1987	5,9	5,4	103,0		122,3	
1988	6,3		97,3		95,6	
1989	8,0		88,7		77,1	

(1) Promedio abril y octubre. En 1986 sólo datos de octubre.

(2) Promedio mensual de los doce meses en la industria manufacturera. En 1989 promedio mensual hasta octubre.

(3) En 1989 promedio enero/octubre.

(4) FUENTE: CEPAL.

(5) FUENTE: PREALC/CEPAL.

TABLA 2

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LAS FAMILIAS
(EN PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL)
E ÍNDICE DE EQUIDAD

AÑOS	40% DE MENORES INGRESOS (1)	20%	20%	10%	10% DE MAYORES INGRESOS (2)	TOTAL	ÍNDICE DE EQUIDAD (3) = (1)/(2)
1975	19,06				25,46		0,75
1976	18,21				26,93		0,68
1977	16,87				31,57		0,53
1978	15,94				32,11		0,50
1979	16,55				31,55		0,52
1980	17,01	15,30	22,29	15,95	29,46	100	0,58
1981	15,56				33,52		0,46
1982	15,50				33,88		0,46
1983	15,73	14,73	21,24	15,79	32,49	100	0,48
1985	16,07	14,52	21,78	16,30	31,33	100	0,51
1987	13,73				35,58		0,39
1988	14,01	14,06	21,47	16,70	33,76	100	0,41
1989	11,70	11,60	19,10	16,00	41,60	100	0,28

FUENTE: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) con datos de CEPAL y de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

TABLA 3

MAGNITUD DE LA POBREZA
EN ARGENTINA Y EN AMÉRICA LATINA

ARGENTINA						
AÑOS	HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA (en porcentaje) (1)			HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA (en porcentaje) (2)		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
1970	8	5	19	1	1	1
1980	9	7	16	2	2	4
1986	13	12	17	4	3	6

AMÉRICA LATINA						
AÑOS	HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA (en porcentaje) (1)			HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA (en porcentaje) (2)		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
1970	40	26	62	19	10	34
1980	35	25	54	15	9	28
1986	37	30	53	17	11	30

(1) Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye a los hogares en situación de indigencia.

(2) Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

FUENTE: CEPAL.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS.

ADEBA: Asociación de Bancos Argentinos.

APC: Administración Pública Central.

CAC: Cámara Argentina de Comercio.

CAL: Comisión de Asesoramiento Legislativo.

CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa.

CGT: Confederación General del Trabajo.

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración Pública.

CONADEP: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas.

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria.

COPRA: Comisión Permanente para la Racionalización Administrativa.

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas.

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

DIGRAD: Dirección General del Registro Automático de Datos.

EEUU: Estados Unidos de Norteamérica.

ENA: Escuela Nacional de Administración Pública.

ERP: Ejército Revolucionario del Pueblo.

FAA: Federaciones Agrarias Argentinas.

FIEL: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

FIP: Frente de Izquierda Popular.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FREJULI: Frente Justicialista de Liberación.

ICC: Índice de Costo de la Construcción.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

INDEC: Instituto Nacional de Difusión de Estadísticas y Censos.

IPC: Índice de Precios al Consumo.

IPM: Índice de Precios Mayoristas.

MAP: Ministerio para las Administraciones Públicas.

MAS: Movimiento al Socialismo.

MCBA: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

MID: Movimiento de Integración y Desarrollo.

MTP: Movimiento Todos por la Patria.

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PC: Partido Comunista.

PDI: Proyecto de Diagnóstico Institucional.

PEA: Población Económicamente Activa.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

PI: Partido Intransigente.

PIB: Producto Interior Bruto.

PJ: Partido Justicialista.

PO: Partido Obrero.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español.

PSP: Partido Socialista Popular.

PTP: Partido del Trabajo y del Pueblo.

SERPAJ: Servicio Paz y Justicia.

SRA: Sociedad Rural Argentina.

SIDE: Secretaría de Información del Estado.

UCD: Unión de Centro Democrático (España).

UCeDé: Unión de Centro Democrático (Argentina).

UCR: Unión Cívica Radical.

UIA: Unión Industrial Argentina.

UOM: Unión Obrera Metalúrgica.

USA: Estados Unidos de Norteamérica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABOS, Alvaro (1984), *Las organizaciones sindicales y el poder militar (1976-1983)*, Biblioteca Política Argentina, n° 60, Buenos Aires, 150 pp.

ABOS, Alvaro (1987a), "Sindicalismo, autonomía y política", en Elizabeth Jelin (comp.), *Movimientos sociales y democracia emergente*, vol. 2., Centro Editor de América Latina, n° 183, Buenos Aires, pp. 113/131.

ABOS, Alvaro (1987b), "Los sindicatos argentinos: cuadro de situación, 1984", *Síntesis*, n° 2, AIETI, Madrid, pp. 268/290.

ACUÑA, Carlos H., Mario dos Santos, Daniel García Delgado y Laura Golbert (1988), "Relación Estado/empresarios y políticas concertadas de ingresos. El caso argentino", en Varios Autores, *Política económica y actores sociales*, OIT, PREALC, Santiago de Chile, pp. 201/253.

ACUÑA, Carlos H., Marcelo Cavarozzi, Liliana de Riz, Elizabeth Jelin y Oscar Oszlak (1988), "Estado, política y actores sociales en la Argentina contemporánea", en Varios Autores, *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?. 1. Democratización/modernización y actores socio-políticos*, CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, Buenos Aires, pp. 1/55.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992), "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15/84.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1984), "Cambio político y elecciones en Argentina", *Revista de Estudios Políticos*, n° 39, Centro de Estudios Constitucionales, mayo-junio, Madrid, pp. 255/280.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1987), "¿Hacia la alternancia política en Argentina? (las elecciones del 6 de septiembre de 1987)", *Revista de Estudios Políticos*, n° 58, Centro de Estudios Constitucionales, octubre-diciembre, Madrid, pp. 281/305.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1988), *Elecciones y consolidación democrática en Argentina: 1983-1987*, Cuadernos de CAPEL, n° 26, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 63 pp.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1989), *Sistemas políticos de América Latina. América del Sur*, vol. 1, Tecnos, Madrid, 203 pp.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1990), "Democracia, alternancia y crisis en Argentina", en Manuel Alcántara y Carlos Floria, *Democracia, transición y crisis en Argentina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Serie Cuadernos de CAPEL 33, Costa Rica, pp. 9/51.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1992), "Una comparación entre modelos de transición hacia la democracia: los casos de España, América Latina y Europa Oriental", en Manuel Alcántara, Lourdes López Nieto y María Esther del Campo, *Procesos de transición a la democracia: estudios*

comparativos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Serie Cuadernos de CAPEL 35, Costa Rica, pp. 13/57.

ALEMANN, Roberto (1985), "Nuestro agobiante gasto público", *Boletín Informativo*, n° 237, abril/junio, Organización Techint, Buenos Aires, pp. 54/62.

ALEXANDER, Robert (1982), "Implementation: Does a literature add up to a theory?", *Journal of the American Planning Association*, invierno, pp. 132/155.

ALFONSÍN, Raúl (1984), *Mensaje presidencial ante la Honorable Asamblea Legislativa el día de la apertura de sesiones ordinarias*, 1° de mayo, Diario de Sesiones, República Argentina.

ALFONSÍN, Raúl (1985a), *Mensaje presidencial ante la Honorable Asamblea Legislativa el día de la apertura de sesiones ordinarias*, 1° de mayo, Diario de Sesiones, República Argentina (también en: *Discursos presidenciales*, vol. 1, Secretaría de Información Pública, Dirección General de Difusión, Buenos Aires, pp. 63/104).

ALFONSÍN, Raúl (1985b), "Discurso del Presidente de la Nación a los funcionarios de la Administración Pública Nacional", *Boletín del INAP*, n° 16, julio, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 15/20.

ALFONSÍN, Raúl (1985c), "Discurso pronunciado por el Presidente de la Nación" en R. Alfonsín, J. Roulet y E. Groisman, *Primer Curso de Formación de Administradores Gubernamentales*, 20 de agosto, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, pp. 7/11.

ALFONSÍN, Raúl (1985d), *Discursos presidenciales*, Secretaría de la Función Pública, Dirección General de Difusión, Buenos Aires, 2 vol., 182 y 206 pp.

ALFONSÍN, Raúl (1986), *Mensaje presidencial ante la Honorable Asamblea Legislativa el día de la apertura de sesiones ordinarias*, 1° de mayo, Diario de Sesiones, República Argentina.

ALFONSÍN, Raúl (1987), *Mensaje presidencial ante la Honorable Asamblea Legislativa el día de la apertura de sesiones ordinarias*, 1° de mayo, Diario de Sesiones, República Argentina.

ALFONSÍN, Raúl (1988), *Mensaje presidencial ante la Honorable Asamblea Legislativa el día de la apertura de sesiones ordinarias*, 1° de mayo, Diario de Sesiones, República Argentina.

ALFONSÍN, Raúl (1989), *Mensaje presidencial ante la Honorable Asamblea Legislativa el día de la apertura de sesiones ordinarias*, 1° de mayo, Diario de Sesiones, República Argentina.

ALFONSÍN, Raúl, Jorge E. Roulet y Enrique I. Groisman (1985), *Primer Curso de Formación de Administradores Gubernamentales (acto inaugural)*, 20 de agosto, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, 20 pp.

ALTAMIRANO, Carlos (1990), "Lo imaginario como campo del análisis histórico y social", *Punto de Vista*, año XIII, n° 38, octubre, pp. 11/14.

ALTERMAN, Rachelle (1983), "Implementation analysis: the contours of an emerging debate", *Journal of Planning Education and Research*, n° 3, verano.

ALLISON, Graham T. (1969), "Conceptual models and the Cuban Missiles Crisis", *The American Political Science Review*, LXIII, n° 3, pp. 689/718 (en castellano: (1992), "Modelos conceptuales. La crisis de los misiles cubanos", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 119/200).

ALLISON, Graham T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston, 6ª ed., 338 pp. (1ª ed.: 1965).

APPLEBY, Paul (1945), *Big Democracy*, Alfred A. Knoph, New York, 197 pp.

APPLEBY, Paul (1952), *Morality and Administration in Democratic Government*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 261 pp.

APPLEBY, Paul (1967), *Policy and administration*, University of Alabama Press, Alabama, 5ª ed., 173 pp. (1ª ed.: 1949).

ASOCIACIÓN AMERICANA DE JURISTAS (1988), *Argentina. Juicio a los militares*, Cuadernos de la Asociación Americana de Juristas, n° 4, Buenos Aires, 245 pp.

AZPIAZU, D., E. M. Basualdo y M. Khavisse (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Legasa, Nueva Información, Buenos Aires, 198 pp.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1988), *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. 1, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 486 pp. (1ª ed.: 1985).

BAILEY, Stephen K. (1966), "Ethics and the Public Service", en Robert T. Golembiowski, Frank Gibson y Geoffrey Y. Cornog (eds.), *Public Administration: readings in Institutions, processes, behavior*, Rand McNally, Chicago, pp. 22/32 (también en: *Public Administration Review*, 24, diciembre, 1964, pp. 234/243).

BANCO MUNDIAL (1986), *Argentina. Public Sector Investment Review*, Banco Mundial, Documento n° 6354-AR, 213 pp.

BANCO MUNDIAL (1987), *Argentina. Economic Recovery and Growth*, Banco Mundial, Documento n° 6467-AR, iv + 47 pp.

BANCO MUNDIAL (1989), *Argentina. Reforms for Price Stability and Growth*, 2 vol., Banco Mundial, Documento n° 7994-AR, XXII + 75 pp. y 215 pp.

BANCO MUNDIAL (1990), *Argentina. Provincial Government Finance Study*, 2 vol., Banco Mundial, Documento n° 8176-AR, XV + 114 pp. y 101 pp.

BAÑÓN, Rafael (1978), *Poder de la burocracia y Cortes franquistas. 1943-1971*, Estudios Administrativos, Instituto Nacional de Administración Pública, 363 pp.

BAÑÓN, Rafael (1988a), "The Spanish Armed Forces during the period of political transition, 1975-1985", en R. Bañón y Thomas M. Barker (eds.), *Armed Forces and Society in Spain. Past and present*, Social Science Monographs, Nueva York, pp. 311/353.

BAÑÓN, Rafael (1988b), *The Spanish Military reform and modernization for the New Strategic Thinking*, ponencia presentada en el Instituto para el Análisis de la Defensa, Washington, 43 pp. (mimeo).

BAÑÓN, Rafael (1992), *La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas*, ponencia presentada en Palazzo Cesi (Acquasparta), 12/13 de junio, Madrid, 41 pp. (también en: *Política y Sociedad*, 1993, n° 13, pp. 9/20.

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (1990a), *Military profession and redemocratization in Spain*, Interim meeting of the Research Committee on Armed Forces and Society of the International Political Science Association (IPSA), Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 6/8 de julio, 26 pp.

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (1990b), *Military Policies of reform and modernization for democratic consolidation*, XII Congreso Mundial de Sociología, julio, Madrid, 21 pp. (mimeo).

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (1992?), *El gobierno y la Administración Pública española en cifras*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública, Madrid, 42 pp.

BARBEITO, Alberto (1990), *Distribución de ingresos, pobreza y Estado de Bienestar*, CIEPP, Documento de Trabajo n° 3, Buenos Aires, 43 pp. + anexo estadístico.

BARBEITO Alberto (1991), *El gasto público social en la Argentina*, CIEPP, (versión preliminar), Buenos Aires, 43 pp. + anexo estadístico.

BARDACH, Eugene (1974), *The implementation game*, MIT Press, Cambridge.

BARZELAY, Michael (1992), *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government*, University of California Press, Berkeley y Los Ángeles, 237 pp.

BARZELAY, Michael y José María O'Kean (1989), *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía n° 71, Madrid, 114 pp.

BARRET, Susan y Colin Fudge (1981), "Examining the policy-action relationship", en S. Barret y C. Fudge (eds.), *Policy and action. Essays on the implementation of public policy*, Methuen, Londres, pp. 3/32.

BAUM, Warren C. y Stokes M. Tolbert (1985), *Investing in Development: Lessons of World Bank experience*, Oxford University Press, Nueva York, 610 pp.

BECCARIA, Luis A. y Graciela C. Riquelma (1985), *El gasto social en educación y la distribución del ingreso*, FLACSO, Buenos Aires, 103 pp.

BEHN, R.D. (1978), "How to terminate public policy: a dozen hints for the would-be terminator", *Policy Analysis*, n° 4, pp. 393/413.

BENGSTON Björn (1991), "Programas de acción para el cambio en el sector público sueco", en MAP, *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas. 9, 10 y 11 de julio de 1990, Cuenca*, MAP, Serie Administración del Estado, Col. Informes y Documentos, Madrid, pp. 37/55.

BERMAN, Paul (1978), "The study of macro and micro-implementation", *Public Policy*, vol. 26, n° 2, primavera, pp. 157/184 (en castellano: "El estudio de la macro y micro-implementación", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 281/321).

BERMAN, Paul (1980), "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to situations", en Helen Ingram y Dean Mann (eds.), *Why Policies succeed or fail*, Sage Publications, Beverly Hills, pp. 205/227.

BERMAN, Paul y Milbrey McLaughlin (1976), "Implementation of ESEA Title I", *Teacher College Record*, n° 37, febrero, pp. 397/415.

BLANCO, Carlos (1990), "Venezuela, de la reforma administrativa a la reforma integral del Estado", *CLAD. Selección de Documentos Clave*, vol. 7, n° 2, diciembre, pp. 239/256.

BLAU, P.M. (1973), "Orientations towards clients in a Public Welfare Agency", en Katz y Danet (comps.), *Bureaucracy and the Public*, Nueva York, pp. 229/244.

BOLETÍN DEL INAP (1984a), "Dinámica del empleo estatal", *Boletín del INAP*, n° 9, diciembre, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires. p. 8.

BOLETÍN DEL INAP (1984b), "Tendencia del empleo público en la Argentina en los últimos 7 años", *Boletín del INAP*, n° 6, sept., Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires. p. 8/11.

BOLETÍN DEL INAP (1984c), "La Administración Pública en cifras", *Boletín del INAP*, n° 2, mayo, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires. p. 9/11.

BOLETÍN DEL INAP (1985), "Cuando las cuentas cierran", *Boletín del INAP*, n° 16, julio, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires. p. 7.

BONIFACIO, José Alberto (1984), "Dinámica del empleo en la Administración Pública Nacional. 1959-1983", *Boletín del INAP*, n° 5, agosto, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires. p. 4/6.

BONIFACIO, José Albero (1986), *El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1958 y 1985. Características generales*, INAP, Dirección General de Investigaciones, Buenos Aires, 26 pp. (mimeo).

BONIFACIO, José Alberto y Eduardo Arturo Sales (1984), "Algunas referencias sobre la

evolución numérica de la dotación asignada al sector correspondiente a la Presidencia de la Nación (1943-1979)", *Boletín del INAP*, n° 7, octubre, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires. p. 9/10.

BOSCH, Antoni (1988), "El sector público en España", en Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Antoni Bosch editor, Barcelona, pp. 27/55.

BOTANA, Natalio R., Rafael Braun y Carlos A. Floria (1973), *El régimen militar, 1966-1973*, Ediciones La Bastilla, Buenos Aires, 522 pp.

BRERETON, Don (1991), "La experiencia de la 'Efficiency Unit'. La eficacia en la Administración británica", en MAP, *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas. 9, 10 y 11 de julio de 1990, Cuenca*, MAP, Serie Administración del Estado, Col. Informes y Documentos, Madrid, pp. 25/33.

BOUZAS, Roberto y Saúl Keifman (1992), "Deuda externa y negociaciones financieras", en Varios Autores, *Argentina: Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*, Situación Latinoamericana, Serie Estudios, CEDEAL, AECI, Madrid, pp. 71/147.

BOWMAN, James S. (1990), "Ethics in Government: A National Survey of Public Administrator", *Public Administration Review*, vol. 50, n° 3, mayo-junio, pp. 345/353.

BOZEMAN, Barry (1989), *All Organizations are public. Bridging Public and Private organizational theories*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 184 pp.

BOZEMAN, Barry y Jeffrey D. Straussman (1990), *Public management Strategies. Guidelines for Manageria Effectiveness*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 239 pp.

BROWN, Don y Robert Stover (1977), "Court directives and compliance: a utility approach", *American Politics Quarterly*, n° 5, octubre, pp. 465/480.

BROWNING, Rufus, Dale Marshall y David Tabb (1981), "Implementation and Political change: sources of local variation in Federal Social Programs", en Daniel Mazmanian y Paul Sabatier (eds.), *Effective Policy Implementation*, D.C. Heath, Lexington, pp. 127/146.

BULLOCK, Charles y Charles Lamb (eds.) (1984), *Implementation of Civil Rights Policy*, Brooks Cole, Monterrey.

CAIDEN, Gerald E. (1982), *Public Administration*, Palisades, California, 2ª ed., 310 pp.

CAIDEN, Naomi y Aaron Wildavsky (1980), *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Transaction Books, New Brunswick, XVIII + 371 pp.

CAMERON, David R. (1978), "The expansion of the public economy: a comparative analysis", *American Political Science Review*, vol. 72, n° 4, diciembre, pp. 1243/1261.

CANITROT, Adolfo (1979), *La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976*, Estudios CEDES, CEDES, vol. 2, n° 6, Buenos Aires, 34 pp.

CARCIOFI, Ricardo (1990), *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público* (el Capítulo III también en: *El sector público y los intentos de estabilización en el marco de la restricción externa e institucionalización democrática (1984/88)*, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, Serie Seminarios, 6/1990, Buenos Aires, 88 pp.).

CARRILLO BARROSO, Ernesto (1991), *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía n° 97, Madrid, 185 pp.

CARRILLO BARROSO, Ernesto y José Constantino Nalda (1992), *From personal Administration to Human Capital Management*, ponencia presentada en Acquasparta, Perugia, Italia, 12/13 de junio, Madrid, 33 pp. (también en: "De la Administración de personal a la gestión de capital humano", *Política y Sociedad*, n° 13, pp. 21/33).

CASTLES, Francis G. y Robert D. McKinlay (1979), "The Public Welfare Provision, Scandinavian and the sheer futility of the Sociological Approach to Politics", *British Journal of Political Science*, vol. 9, pp. 157/171.

CATTERBERG, Edgardo (1985), "Las elecciones del 30 de octubre de 1983, el surgimiento de una nueva convergencia electoral", *Desarrollo Económico*, vol. 25, n° 98, julio/sept., Buenos Aires, pp. 259/267 (también en: *Síntesis*, n° 2, AIETI, Madrid, 1987, pp. 208/216).

CATTERBERG, Edgardo (1987), "Las elecciones parlamentarias de 1985 y la consolidación de la democracia en Argentina", *Síntesis*, n° 2, AIETI, Madrid, pp. 217/225.

CAVAROZZI, Marcelo (1988), "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde el gobierno autoritario. América Latina*, vol. 2, Paidós, Biblioteca Estado y Sociedad, Buenos Aires, pp. 37/78.

CAVAROZZI, Marcelo, Liliana de Riz y Jorge Feldman (1988), "Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea", en Varios Autores, *Política económica y actores sociales*, OIT, PREALC, Santiago de Chile, pp. 161/199.

CEPAL (1974), *Reunión de expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina*, CEPAL, Documento E/CN.11/12/879.

CEPAL (1986), *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, Estudios e Informes de la CEPAL, n° 64, CEPAL, Santiago de Chile, 201 pp.

CEPAL (1990a), *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, CEPAL, Santiago de Chile, 118 pp.

CEPAL (1990b), *Gasto público corriente y gasto público de capital en servicios sociales: un análisis cuantitativo de los países sudamericanos en los 80*, CEPAL, LC/R.962, Santiago de Chile, 101 pp.

CEPAL (1990c), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Naciones Unidas, CEPAL, LC/G.1601-P, Santiago de Chile, 185 pp.

CEPAL (1991), *Nota sobre el desarrollo en América Latina*, CEPAL, Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18/19 de julio, LC/G.1665, Santiago de Chile, 51 pp.

CICOUREL, Aaron V. (1982), *El método y la medida en Sociología*, Editora Nacional, Cultura y Sociedad, Madrid, 305 pp. (1ª ed. en el original: 1964).

CLAD (1986), *Carrera administrativa y sistema de personal: experiencias latinoamericanas*, Selección de Documentos Clave, vol. 3, nº 2, diciembre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Centro de Documentación, Caracas, 138 pp.

CONADEP (1985), *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Seix Barral, Eudeba, Barcelona, 490 pp. (1ª ed.: 1984).

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1986), *Reforma constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, Buenos Aires, 448 pp.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1987), *Reforma constitucional. Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, Buenos Aires, 232 pp.

CORREA FREITAS, Rubén (1988), "Reflexiones sobre la reforma del Estado en Uruguay", en MAP, *Administración y función pública en Iberoamérica. Actas del II Seminario de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP (3/6 de mayo de 1988)*, INAP, Col. Administración Pública Iberoamericana, Madrid-Alcalá de Henares, pp. 305/333.

COSENTINO, Estela (1987), *Gasto público en el sector social*, Informe de avance de beca de iniciación, CEPAL, 131 pp. (mimeo).

COTARELO, Ramón (1989a), "La transición política", en José Felix Tezanos, R. Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, pp. 31/45.

COTARELO, Ramón (1989b), "El sistema de partidos", en José Felix Tezanos, R. Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, pp. 347/388.

COTARELO, Ramón (1989c), *La izquierda: desengaño, resignación y utopía*, Ediciones del Drac, Colección Contrastes, nº 11, Barcelona, 229 pp.

COTARELO, Ramón (1990), *Del Estado del bienestar al Estado del malestar (la crisis del Estado social y el problema de la legitimidad)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 218 pp. (1ª

ed.: 1986).

COTARELO, Ramón (1992), "La transición democrática española", en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, CIS, Madrid, pp. 3/27.

CROIZIER, Michel (1984), *No se cambia la sociedad por decreto*, Instituto Nacional de Administración Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública, Serie General, Alcalá de Henares-Madrid, 241 pp. (ed. en francés: 1979).

CUTRIGHT, Philips (1965), "Political Structure, Economic Development and National Security Programs", *American Journal of Sociology*, LXX, pp. 537/550.

DANZINGER, Sheldon N. y Kent E. Portney (eds.) (1998), *The distributional impacts of public policies*, St. Martin's Press, Policy Studies Organization Series, Nueva York, 257 pp.

DAVIS, Kenneth Culp (1976), *Discretionary Justice. A preliminary inquiry*, University of Illinois Press, Urbana, Chicago, Londres, 3ª ed., 233 pp. (1ª ed.: 1969).

DAVIS, Otto A., M. A. H. Dempster y Aaron Wildavsky (1966), "A Theory of the budgetary process", *American Political Science Review*, vol. 60, nº 3, septiembre, pp. 529/547.

DAVIS, Otto A., M. A. H. Dempster y Aaron Wildavsky (1974), "Towards a predicative theory of Government Expenditure: U.S. Domestic Appropriations", *British Journal of Political Science*, vol. 4, octubre, pp. 419/452.

DE ARAUJO, Tarcisio y Aldemir do Vale Souza (1990), "Empleo y salarios en el sector público de Brasil: comparaciones interregionales y el caso de la región metropolitana de Recife", en Adriana Marshall (comp.), *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, pp. 94/112.

DE LEON, P. (1978), "A theory of policy termination", en J.V. May y A. Wildavsky (eds.), *The policy cycle*, Sage, Beverly Hills, pp. 279/300.

DE LEON, P. (1987), "Policy termination as a Political Phenomenon", en D.J. Polumbo, *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Londres, pp. 173/201.

DE IPOLA, Emilio (1987), "La difícil apuesta del peronismo democrático", en José Nun y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 333/374.

DE RIZ, Liliana (1989), *La Argentina de Alfonsín: la renovación de los partidos y el parlamento*, Documentos CEDES nº 19, CEDES, Buenos Aires, 52 pp.

DE RIZ, Liliana y Gerardo Adrogué (1990), *Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989*, CEDES, Documento de Trabajo nº 52, Buenos Aires, 66 pp.

DE SAEDELEER, Désiré (1993), "El enfoque belga sobre la modernización de las administraciones públicas", en MAP, *Modernización administrativa y formación. Seminario*

Internacional INAP. Madrid, 29 al 31 de octubre de 1991, ed. en español, francés e inglés, MAP, Serie Administración General, Col. Informes y Documentos, Madrid, pp. 327/337.

DE URRAZA, Rodolfo E. (1990), **La negociación colectiva en la Administración Pública en Argentina**, OIT, Buenos Aires, 105 pp.

DEL ÁGUILA, Rafael (1992), "La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición, en Ramón Cotarelo (comp.), **Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)**, CIS, Madrid, pp. 47/75.

DEL ÁGUILA, Rafael y Ricardo Montoro (1984), **El discurso político de la transición española**, CIS-Siglo XXI, Madrid, 272 pp.

DERTHICK, Martha (1972), **New Towns in-town**, Urban Institute, Washington.

DÍAZ BESSONE, Ramón G. (1982a), "Sentido y justificación de las fuerzas armadas en el gobierno (editorial)", **Futurable**, n° 13, primer trimestre (n° dedicado al I Simposio: La Seguridad y la Libertad del Continente), Revista de la Fundación Argentina Año 2000, Buenos Aires, pp. 22/24.

DÍAZ BESSONE, Ramón G. (1982b), "La autoridad moral de Europa y los Estados Unidos (editorial)", **Futurable**, n° 14, segundo trimestre (n° dedicado a las Islas Malvinas), Revista de la Fundación Argentina Año 2000, Buenos Aires, pp. 4/5.

DICKSON, Guillermo José (1980), "Reforma administrativa. Algunas realizaciones", **Revista Argentina de Administración Pública**, año 1, n° 2, enero/marzo, Presidencia de la Nación, Secretaría General, INAP, Buenos Aires, pp. 7/25.

DICKSON, Guillermo José (1981), "Discurso pronunciado ante el VII Congreso Nacional de Administración Pública", **Revista Argentina de Administración Pública**, año 2, n° 5/6, oct. 80/nov. 81, Presidencia de la Nación, Secretaría General, INAP, Buenos Aires, pp. 63/66.

DICKSON, Guillermo José y Roberto Carbone (1979), "Experiencias nacionales en reforma administrativa. República Argentina", **Revista Argentina de Administración Pública**, año 1, n° 1, octubre/diciembre, Presidencia de la Nación, Secretaría General, INAP, Buenos Aires, pp. 7/22.

DIEGUEZ, Héctor, Juan J. Llach (coord.) y Alberto Petrecolla (1990), **El gasto público social**, Instituto Torcuato Di Tella, Banco Mundial, Buenos Aires, 6 vol. (un resumen en: Instituto Torcuato Di Tella, CIE, Serie Seminarios, 13/1990, Buenos Aires, 52 pp. + anexo estadístico).

DIGIN-INAP (1984), "Consideraciones diagnósticas del Estado actual de las Unidades Sectoriales de la Reforma Administrativa", **Boletín del INAP**, n° 7, octubre, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 4/7.

DIMOCK, Marshall E. (1936), "The criteria and objectives of Public Administration", en John M. Gaus, Leonard D. White y Marshall E. Dimock (eds.), **The frontiers of Public Administration**, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 116/133.

DOBEL, J. Patrick (1990), "Integrity in the Public Service", *Public Administration Review*, vol. 50, n° 3, mayo-junio, pp. 354/366.

DOWNS, Anthony (1967), *Inside bureaucracy*, Little Brown, Boston, 292 pp.

DOWNS, Anthony (1972), "Up and down with Ecology. The issue attention cycle", *Public Interest*, 32, verano, pp. 38/50 (en castellano: "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 141/159).

DROR, Yehezkel (1964), "Muddling Through - 'Science' or inertia?", *Public Administration Review*, vol. XXIV, n° 3, septiembre, pp. 153/157 (en castellano: "Salir del paso ¿'ciencia' o inercia?", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 255/282).

DROR, Yehezkel (1971), *Ventures in Policy Sciences*, American Elsevier, Nueva York.

DROR, Yehezkel (1989), *Public Policymaking reexamined*, Transaction, New Brunswick, 3ª ed., 370 pp. (1ª ed.: 1968).

DUNN, William N. (1981), *Public Policy analysis. An introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 388 pp.

DYE, Thomas R. (1976), *Policy Analysis: what government do, why the do it, and what difference it makes*, University of Alabama Press, Alabama, 122 pp.

EDWARDS, George C. (1980), *Implementing public policy*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 181 pp.

EGUIARAGAY UCELAY, Juan Manuel (1993), "Intervención del Ministro para las Administraciones Públicas", en MAP, *Modernización administrativa y formación. Seminario Internacional INAP. Madrid, 29 al 31 de octubre de 1991*, ed. en español, francés e inglés, MAP, Madrid, pp. 35/45.

EICHENBERG, Richard C. (1983), "Problems in Using Public Employment Data", en C. L. Taylor (ed.), *Why Governments Grow. Measuring public sector size*, Londres y Beverly Hills, Sage, pp. 136/153.

EISENSTADT, Shmuel Noah (1967), "Problems of emerging bureaucracies in developing areas and new states", en Nimrod Raphaeli (ed.), *Readings in comparative Public Administration*, Allyn and Bacon, Boston, pp. 220/230.

ELMORE, Richard (1978), "Organizational models of Social Program implementation", *Public Policy*, n° 26, primavera, pp. 185/228.

ELMORE, Richard (1979), "Backward mapping: implementation research and policy decision", *Political Science Quarterly*, vol. 94, n° 4, invierno, pp. 601/616 (en castellano: "Diseño

retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 251/280).

ESTESO, Roberto L. (1986), "Estado y economía: las razones y las modalidades de la intervención estatal", en R. L. Esteso, D. Rodríguez y J. Schvarzer, *Estado y proyecto de sociedad*, CEDNA, CINAP y DONAC, Buenos Aires, pp. 1/24.

ESTEVEZ, Eduardo E. (1990), "Aspectos salientes de la relación gobierno-fuerzas armadas. 1983-1989", en Varios Autores, *Hacia una nueva relación: el papel de las fuerzas armadas en un gobierno democrático*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, pp. 77/97.

FELCMAN, Isidoro Luis y Mario José Krieger (1984), *La informática en el sector público. Elementos para la formulación de diagnósticos y propuestas*, Editorial Macchi, Temas de Administración Pública, Buenos Aires, 66 pp.

FEINSTEIN, Osvaldo N. (1994), "Seguimiento y evaluación: aprendizaje de la experiencia y algunos interrogantes", en Osvaldo N. Feinstein (ed.), *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*, IICA-FIDA, Quito, pp. 11/20.

FIEL (1985a), *El gasto público en la Argentina, 1960-1983*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 168 pp. + anexo estadístico.

FIEL (1985b), "El gasto público en la Argentina", *Boletín Informativo*, n° 237, abril/junio, Organización Techint, Buenos Aires, pp. 41/53.

FIEL (1986), *Gasto público. Propuesta de Reforma del sector público argentino*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 8 vol.

FIEL (1987a), *El gasto público en la Argentina, 1960-1985*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 193 pp. + anexo estadístico.

FIEL (1987b), *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del Sector Público argentino*, Sudamericana Planeta, Buenos Aires, 659 pp.

FIEL (1987c), "El gasto público. Propuesta de reforma del Sector Público", *Boletín Informativo*, n° 246, marzo/abril, Organización Techint, Buenos Aires, pp. 8/47.

FLORIA, Carlos (1990), "La turbulenta transición de la Argentina secreta", *Boletín Informativo Techint*, Organización Techint, marzo abril (separata), Buenos Aires, 17 pp. (también en: Manuel Alcántara y Carlos Floria, *Democracia, transición y crisis en Argentina*, Cuadernos de CAPEL 33, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, pp. 53/87).

FLORIA, Carlos A. y César A. García Belsunce (1988), *Historia política de la argentina contemporánea: 1880-1983*, Alianza Universidad, Madrid.

FONTANA, Andrés (1984), *Fuerzas armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina*, Estudios CEDES, CEDES, Buenos Aires, 40 pp.

FONTANA, Andrés (1987a), "La política militar del gobierno constitucional argentino", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 375/418.

FONTANA, Andrés (1987b), *Political Decision Making by a Military Corporation: Argentina 1976-1983*, The University of Texas at Austin, 218 pp.

FONTANA, Andrés (1988), *Notas sobre relaciones cívico-militares y el proceso de consolidación democrática en la Argentina*, Cuadernos Simón Rodríguez, n° 10, Editorial Biblos, Buenos Aires, 25 pp.

FONTANA, Andrés (1990), *La política militar en un contexto de transición. Argentina 1983-1989*, Documentos CEDES n° 34, CEDES, Buenos Aires, 40 pp.

FONTDEVILA, Pablo (1992), "La reforma administrativa en la Argentina", en MAP, *XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD. Coloquio Técnico*, INAP, CLAD, Madrid, pp. 17/36.

FRIEDRICH, Carl J. (1978), "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en Francis Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics*, Little Brown, Boston, 3ª ed., pp. 399/409 (1ª ed.: 1965).

FRITSCHLER, A. Lee (1983), *Smoking and politics: policy making and the Federal Bureaucracy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, N.J., 3ª ed., 178 pp. (1ª ed.: 1969).

FRUHLING, Hugo (1990), *El movimiento de derechos humanos y la transición democrática en Chile y Argentina*, Programa de Derechos Humanos, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Cuadernos de Trabajo n° 11, Santiago de Chile, 34 pp.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA ARGENTINA EN CRECIMIENTO (FEPAC) (1989), *La Revolución Administrativa. Un proyecto de Reforma Administrativa del Estado, con mensaje del Dr. Carlos Menem*, FEPAC, Buenos Aires, 47 pp.

GABALDON, Arnoldo José (1988), "Profesionalización de la gerencia pública", en MAP, *Administración y función pública en Iberoamérica. Actas del II Seminario de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP (3/6 de mayo de 1988)*, INAP, Col. Administración Pública Iberoamericana, Madrid-Alcalá de Henares, pp. 335/372.

GAMBA, Virginia (1984), *El peón de la reina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

GAMBA, Virginia (1987), *The Falklands/Malvinas War. A model for North-South crisis prevention*, Allen & Unwin, Winchester, Estados Unidos, 212 pp.

GARCÍA COTARELO, Ramón (1985), *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, 274 pp.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1984), "Nuevos patrones de participación política en procesos de transición a la democracia: el caso argentino", en Oscar Oszlak (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática*, vol. 2, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 59, Buenos Aires, pp. 88/132.

GARCÍA DELGADO, Daniel y Marcelo Stiletano (1988), "La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: la Argentina del Proceso (1976-83)", *Opciones*, n° 14, Centro de Estudios de la Realidad Económica Contemporánea, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, pp. 55/88.

GARGIULO, Gerardo R. (1988), "Gasto militar y política de defensa", *Desarrollo Económico*, vol. 28, n° 109, abril/junio, pp. 89/104.

GAUDIO, Ricardo y Andrés Thompson (1990), *Sindicalismo peronista/gobierno radical. Los años de Alfonsín*, Fundación Friedrich Ebert y Folios Ediciones, Buenos Aires, 254 pp.

GERCHUNOFF, Pablo L. y Mario Vicens (1989), *Gasto público, recursos públicos y financiamiento en una economía en crisis: el caso argentino*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 126 pp.

GODIO, Julio y Javier Slodky (1989), *Democracia política y democratización del Estado en la Argentina: la negociación colectiva en la Administración Pública*, Fundación Friedrich Ebert, Debate Sindical, Buenos Aires, 68 pp.

GOGGIN, Malcolm L. (1984) "Book Review of 'Implementation and Public Policy', Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, eds.", *Publius*, 14, otoño.

GOGGIN, Malcolm L. (1986), "The 'Too few cases/too many variables' problem in implementation research", *Western Political Quarterly*, vol. 39, n° 2, junio, pp. 328/347.

GOLDMAN, Noemí (1989), *El discurso como objeto de la historia*, Hachette, Buenos Aires, 313 pp.

GONZÁLEZ BOMBAL, M. Inés y María Sonderegger (1987), "Derechos humanos y democracia", en Elizabeth Jelin (comp.), *Movimientos sociales y democracia emergente*, vol. 1, Centro Editor de América Latina, n° 182, Buenos Aires, pp. 85/112.

GOODNOW, Frank J. (1900), *Politics and Administration. A study in Government*, MacMillan Company, Londres, 270 pp.

GRECO, Carlos Alberto (1988), *Fortalecimiento organizacional y desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional*, Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la Nación, Banco Mundial, Buenos Aires, 39 pp.

GROISMAN, Enrique I. (1983), *Poder y derecho en el "Proceso de Reorganización Nacional"*, CISEA, Ensayos y Tesis, Buenos Aires, 53 pp.

GROISMAN, Enrique I. (1985), "Discurso pronunciado por el Sr. Subsecretario de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa", en Raúl Alfonsín, Jorge Roulet y E. Groisman, *Primer Curso de Formación de Administradores Gubernamentales*, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, 20 de agosto, pp. 17/20.

GROISMAN, Enrique I. (1986a), "L'Administration et le gouvernement constitutionnel en Argentine", *Problèmes d'Amérique Latine*, París, la Documentation Française, n° 82 (Notes et études documentaires, n° 4822), pp. 79/87.

GROISMAN, Enrique I. (1986b), "La Función Pública en la República Argentina", en CLAD, *Carrera administrativa y sistema de personal: experiencias latinoamericanas*, Selección de Documentos Clave, vol. 3, n° 2, Centro Latinoamericano de Administración Pública, Caracas, pp. 9/12.

GROISMAN, Enrique I. (1987), *La Corte Suprema de Justicia durante la dictadura (1976-1983)*, CISEA, Buenos Aires, 43 pp.

GROISMAN, Enrique I. (1988a), *El proyecto de formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Análisis de una experiencia*, Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política, Buenos Aires, 53 pp.

GROISMAN, Enrique I. (1988b) "Criterios y estrategias para la reforma administrativa", *El Bimestre Político y Económico*, n° 41, diciembre, CISEA, Buenos Aires, pp. 4/9.

GROISMAN, Enrique I. (1988c), "Problemas y alternativas para la organización de la carrera administrativa", *El Bimestre Político y Económico*, ene./feb., n° 37, Buenos Aires, CISEA, pp. 14/20.

GROISMAN, Enrique I. (1990), "La reconstrucción del Estado de derecho en Argentina (1983-1989)", en E. Groisman (comp.), *El derecho en la transición de la dictadura a la democracia: la experiencia en América Latina*, vol. 1, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 300, Buenos Aires, pp. 40/53.

GROISMAN, Enrique I. (1991), *Políticas administrativas para el sistema democrático*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 314, Buenos Aires, 93 pp.

GUIMARAES, Roberto (1990), "Democracia con equidad. ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa?", *Síntesis*, n° 10, AIETI, ene./abril, Madrid, pp. 15/68.

GULICK, Luther (1933), "Politics, Administration and the 'New Deal'", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 169, septiembre, pp. 55/66.

HAM, Christopher y Michael J. Hill (1984), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Wheatsheaf Books, Brighton, 210 pp.

HANF, Kenneth (1982), "Regulatory Structures: enforcement as implementation", *European Journal of Political Research*, vol. 10, n° 2, junio, pp. 159/172.

HANF, Kenneth y Fritz Scharpf (eds.) (1978), *Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*, Sage, Londres.

HART, David K. (1989), "A partnership in virtue among all citizens: the public service and civil humanism", *Public Administration Review*, vol. 49, n° 2, marzo-abril, pp. 101/105.

HEIDENHEIMER, Arnold J. y otros (1976), *Comparative Public Policy: the politics of social choice in Europe and America*, St. Martin's Press, Nueva York, 296 pp.

HELLER, Peter y Alan A. Tait (1985), *Empleo y remuneración en el sector público. Comparaciones Internacionales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes, Serie Empleo, Madrid, 151 pp. (ed. en inglés: 1983).

HEINRICH BALCAZAR, Freddy (1988), "Administración y función pública en Iberoamérica", en MAP, *Administración y función pública en Iberoamérica. Actas del II Seminario de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP (3/6 mayo 1988)*, INAP, Colección Administración Pública Iberoamericana, Madrid-Alcalá de Henares, pp. 45/70.

HICKS, Alexander y Duane H. Swank (1992), "Politics, institutions and welfare spending in industrialized democracies, 1960-1982", *American political Science Review*, vol. 86, n° 3, septiembre, pp. 658/674.

HICKS, Alexander, Duane H. Swank y Martin Ambuhl (1989), "Welfare expansion revisited: policy routines and their mediation by party, class and crisis, 1957-1982", *European Journal of Political Research*, vol. 17, n° 4, julio, pp. 401/430.

HINTZE, Jorge O. (1987), *El Proyecto Diagnóstico institucional. Una experiencia de evaluación sistemática de la Administración Pública*, Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral, Buenos Aires, 13/15 de mayo, 4 pp. (mimeo).

HJERN, Benny (1982), "Review of 'Effective Policy implementation', Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, eds.", *Journal of Public Policy*, vol. 2, n° 3, pp. 301/308.

HJERN, Benny y Chris Hull (1982), "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, vol. 10, n° 2, junio pp. 105/115.

HJERN, Benny y David Porter (1981), "Implementation structures: a new Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, n° 2, pp. 211/227.

HJERN, Benny Kenneth Hanf y David Porter (1978), "Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden", en Kenneth Hanf y Fritz Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy making: limits to coordination and central control*, Sage, Londres, pp. 303/344.

HOGWOOD, Brian W. y Lewin A. Gunn (1991), *Policy analysis for the real world*, Oxford University Press, Oxford, 289 pp. (1ª ed.: 1984).

HOGWOOD, Brian W. y B.G. Peters (1983), *Policy Dynamics*, Wheatsheaf, Brighton y St. Martins Press, Nueva York.

HOPE, Kempe Ronald (1984), *The Dynamics of Development and Development Administration*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 128 pp.

INGRAM, Helen (1977), "Policy implementation through bargaining: the case of Federal Grants-in-aid", *Public Policy*, n° 23, otoño, pp. 499/526.

ISUANI, Ernesto y otros (1989), *Estado democrático y política social*, Eudeba, Buenos Aires, 264 pp.

ITZCOVITZ, Victoria (1987), "La Cámara Argentina de Comercio y la Asociación de Bancos Argentinos", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 224/239.

JELIN, Elizabeth (1987a), "Movimientos sociales y consolidación democrática en la Argentina actual", en E. Jelin (comp.), *Movimientos sociales y democracia emergente*, vol. 1, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 182, Buenos Aires, pp. 7/33.

JELIN, Elizabeth (comp.) (1987b), *Movimientos sociales y democracia emergente*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 182 y 183, Buenos Aires, 200 pp.

JELIN, Elizabeth (comp.) (1989), *Los nuevos movimientos sociales. Mujeres. Rock nacional. Derechos humanos. Obreros. Barrios*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, 294 pp. (1ª ed.: 1985, en 2 vol.).

JENS-HESSE, Joachim (1993), "La modernización administrativa y la reforma del sector público en Alemania", *Política y sociedad*, n° 13, pp. 75/86.

JONES, Charles O., (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Brooks/Cole Publishing Co., Monterrey, California, 3ª ed., 276 pp.

JONES, George W. (1993), "La modernización administrativa en el Reino Unido", *Política y sociedad*, n° 13, pp. 35/49.

JOZAMI, Eduardo, Pedro Paz y Juan Villarreal (1985), *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*, Siglo XXI, Buenos Aires, 281 pp.

JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan (1986), *La función pública en la "Europa de los Doce"*, INAP, Col. Estudios Administrativos, Alcalá de Henares, 271 pp.

JUNTA MILITAR (1979), *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*, Buenos Aires, 33 pp.

KATZ, Jorge y Alberto Muñoz (1988), *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad*, Centro Editor de América Latina, Bibliotecas Universitarias y CEPAL-Buenos Aires, 122 pp.

KISER, Larry y Elinor Ostrom (1982), "The Three Worlds of action", en E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Beverly Hills, pp. 179/222.

KLIKSBERG, Bernardo (1984a), "Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina", en B. Kliksberg (comp.), *La reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación*, INAP, Alcalá de Henares, pp. 109/154.

KLIKSBERG, Bernardo (1984b), "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós, Buenos Aires, pp. 459/492 (también en: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, n° 3, 1983; y en: *La reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación*, B. Kliksberg (comp.), pp. 17/54).

KLIKSBERG, Bernardo (1985), "Nota del mes", *Boletín del INAP*, n° 14, mayo, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 15/19.

KLIKSBERG, Bernardo (1986a), "La reforma del Estado. Nuevos enfoques", *Boletín del INAP*, n° 24, marzo, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 21/22.

KLIKSBERG, Bernardo (1986b), "Las rupturas epistemológicas necesarias en el pensamiento administrativo latinoamericano", en Enrique I. Groisman, B. Kliksberg, Oscar Oszlak, y Javier Moscoso, *La Administración Pública en tiempos de crisis*, CLAD e INAP, Caracas, pp. 29/45.

KLIKSBERG, Bernardo (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, Serie Administración General, Madrid, 206 pp.

KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (1984), *La reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación*, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Administración Pública en América Latina, Alcalá de Henares, 326 pp.

KLIKSBERG, Bernardo y José Sulbrandt (comps.) (1984), *Para investigar la Administración Pública. Modelos y experiencias latinoamericanas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Administración Pública en América Latina, Alcalá de Henares, 420 pp.

KRITZ, Ernesto y Javier Lindenboim (1989), *Empleo público y reforma del Estado*, Secretaría de la Función Pública, Programa de gestión para el Sector Público argentino, acuerdo Banco Mundial/gobierno argentino, Buenos Aires, 45 pp.

KVATERNIK, Eugenio (1987), *Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1962-63*, Ediciones del IDES 12, Col. América Latina, Buenos Aires, 149 pp.

LANDI, Oscar (1985), *El discurso sobre lo posible (La democracia y el realismo político)*, Estudios CEDES, CEDES, Buenos Aires, 54 pp.

LANDI, Oscar (1988), *Reconstrucciones. Las nuevas formas de la cultura política*, Puntosur, Buenos Aires, 212 pp.

LAUFER, Romain y Alain Burlaud (1989), *Dirección Pública: gestión y legitimidad*, Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Col. Estudios, Serie Administración General, Madrid, 494 pp.

LAZIN, Frederick (1973), "The failure of Federal Enforcement of Civil Rights Regulations in Public Housing, 1963-71", *Policy Sciences*, n° 4, pp. 263/274.

LEMOINE, Graciela (1988), *Reforma de Estado y política*, Coloquio Internacional, La Reforma del Estado: Desafío para la democracia, CLAD, Caracas, 26/30 de septiembre, 10 pp. (mimeo).

LERNER, Emilia Raquel (1988), *Gasto público, rol del Estado y regímenes políticos: Argentina 1960-1986*, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría de Administración Pública, Buenos Aires, 104 pp. (mimeo).

LERNER, Emilia Raquel (1989), "Las políticas de reforma del Estado en Argentina, 1976-1989", *Revista Cauces*, año 1, n° 3, diciembre, pp. 3/19.

LEVIN, Martin A. y Barbara Ferman (1985), *The Political Hand: policy implementation and youth employment programs*, Pergamon Press, Nueva York, 166 pp.

LIJPHART, Arend (1984), *Democracies, patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, New Haven, 229 pp.

LINDBECK, Assar (1976), "Stabilization policy in open economies with endogenous politicians", *American Economic Review*, vol. 66, n° 2, mayo, pp. 1/19.

LINDBLOM, Charles E. (1959), "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol. XIX, n° 2, primavera, pp. 79/88 (en castellano: "La ciencia de 'salir del paso'", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 201/225).

LINDBLOM, Charles E. (1965), *The intelligence of Democracy*, Free Press, Nueva York.

LINDBLOM, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, MAP, Serie Administración General, Col. Estudios, Madrid, 160 pp. (ed. en inglés: 1968).

LINZ, Juan J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 167 pp. (en inglés: 1978).

LIPSKY, Michael (1971), "Street level bureaucracy and the analysis of Urban Reform", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 6, pp. 391/409.

LOMBARDI, María Claudia (1989), "La política de acuerdos y de derechos humanos durante los cinco primeros años del gobierno radical. Cronología de los hechos relevantes", *Revista Nuevo Proyecto*, n° 5/6, Buenos Aires, 219/230.

LONG, Norton E. (1954), "Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and

Responsibility", *Public Administration Review*, vol. XIV, n° 1, invierno, pp. 22/31.

LONG, Norton E. (1962), *The Policy*, Roand Macnally, Chicago, 247 pp.

LOWI, Theodore (1967), "The Public Philosophy: Interest Group Liberalism", *American Political Science Review*, vol. 61, n° 1, marzo, pp. 5/24.

LUCERO, Daniel y Marcela Amor (1988), *Reestructuración de la Administración Pública*, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, s/p (mimeo).

MACHINEA, José L. (1990), *Stabilization under Alfonsín's Government: A frustrated attempt*, Documentos CEDES, n° 42, CEDES, Buenos Aires, 183 pp.

MACHINEA, José L. y Juan F. Sommer (1990), *El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de balanza de pagos: la moratoria de 1988-1989*, Documentos CEDES, n° 59, CEDES, Buenos Aires, 67 pp.

MAINGUENEAU, Dominique (1989), *Introducción a los métodos de análisis del discurso. Problemas y perspectivas*, Hachette, Buenos Aires, 2° ed., 212 pp. (1° ed. en francés: 1976).

MAJONE, Giandomenico (1975), "The feasibility of social policies", *Policy Sciences*, vol. 6, n° 1, marzo, pp. 49/69.

MAJONE, Giandomenico y Aaron Wildavsky (1978), "Implementation as evolution", en Howard Freeman (ed.), *Policy studies Review Annual*, Sage Publications, Beverly Hills.

MARAVALL, José María (1981), *La política de la transición*, Taurus, Madrid, 277 pp.

MARAVALL, José María y Julián Santamaría (1989), "Transición política y consolidación de la democracia en España", en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, pp. 183/249.

MARSHALL, Adriana (1988), *Políticas sociales. El modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, FLACSO/Legasa, Nueva Información, Buenos Aires, 223 pp.

MARSHALL, Adriana (1990), "El empleo público ante la crisis fiscal", en A. Marshall (comp.), *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, pp. 1/19.

MARSHALL, Adriana (comp.) (1990), *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, 251 pp.

MARTÍN ACEBES, Ángel (1992a), *Adaptaciones organizativas y funcionales de la Administración española durante el proceso de integración europea*, Madrid, 30 pp. (mimeo).

MARTÍN ACEBES, Ángel (1992b), "Objetivos y estrategias de la modernización en la Administración Pública", en MAP, *La formación de directivos para la modernización de la*

Administración Pública, MAP, Madrid, pp. 29/37.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1976), "Mensaje a todo el país por radiotelefonía y televisión anunciando el programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía", Presidencia de la Nación, 2 de abril, pp. 1/6.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1977), "Discurso pronunciado en la Cámara Argentina de Comercio sobre la función del Estado, la privatización económica y la descentralización económica", Presidencia de la Nación, 9 de nov., pp. 237/238.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1978a), "Disertación en el Centro de Estudios Comparados sobre la función del Estado en la sociedad argentina", Presidencia de la Nación, 20 de julio, pp. 349/355.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1978b), "Mensaje a todo el país por radiotelefonía y televisión anunciando medidas de profundización y ajuste del plan económico", Presidencia de la Nación, 20 de diciembre, pp. 442/445.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1978c), "Discurso en el acto de clausura del ciclo de Conferencias Económicas organizado por la Bolsa de Comercio de Córdoba sobre el rol del Estado, el principio de subsidiaridad y el esfuerzo requerido al sector privado", Presidencia de la Nación, 25 de octubre, pp. 405/408.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1978d), "Mensaje a todo el país por radiotelefonía y televisión anunciando medidas de ajuste al programa económico", Presidencia de la Nación, 11 de mayo, pp. 298/302.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1981), "Palabras pronunciadas en el mensaje dirigido al país al finalizar su gestión de cinco años al frente de la cartera a su cargo", Presidencia de la Nación, 12 de marzo, pp. 951/954.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1989a), ***Diagnóstico de la Administración Pública***, Secretaría de la Función Pública, Programa de gestión para el sector público argentino, Banco Mundial, Buenos Aires, 116 pp.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1989b), ***Diagnóstico situacional sobre la problemática del Estado no productor***, Secretaría de la Función Pública, Programa de gestión para el sector público argentino, Banco Mundial, Buenos Aires, 52 pp.

MARTNER, Gonzalo (1984), "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo", en Bernardo Kliksberg (comp.), ***La reforma de la Administración Pública en América Latina, Elementos para una evaluación***, INAP, Alcalá de Henares, pp. 55/68.

MATA, Marta Libertad (1986), ***Evolución del Estado argentino. Relevamiento del desarrollo institucional y organizacional de la Administración Pública Nacional (1853-1985)***, INAP, Buenos Aires, 5 vol.

MAYNTZ, Renate (1985), ***Sociología de la Administración Pública***, Alianza Universidad, Madrid,

281 pp. (1ª ed. en alemán: 1978).

MAYNTZ, Renate, Kurt Holm y Peter Hübner (1983), *Introducción a los métodos de la sociología empírica*, Alianza Universidad, Madrid, 3ª ed., 310 pp. (1ª ed. en el original: 1969).

MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1979), "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives", *Policy Analysis*, nº 5, otoño, pp. 481/504.

MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1980), "The role of attitudes and perceptions in policy evaluation by attentive elites: the California Coastal Commissions", en Helen Ingram y Dean Mann (eds.), *Why policies succeed or fail*, Sage, Sage Yearbook in Politics and Public Policy, vol. 8, Beverly Hills.

MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1989), *Implementation and Public Policy*, University Press of America, Lanham, 329 pp. (1ª ed.: 1983).

McFARLANE, Deborah (1989), "Testing the statutory coherence hypothesis: the implementation of federal family planning policy in the states", *Administration and Society*, vol. 20, nº 1, febrero, pp. 395/422.

MENEM, Carlos y Roberto Dromi (1990), *Reforma del Estado y transformación nacional*, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 246 pp.

MENY, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 267 pp. (1ª ed. en francés: 1989).

MERINO MAÑÓN, José (1989), "Tamaño y composición de la Administración Pública mexicana", *Revista de Administración Pública*, México, nº 73, enero/abril, pp. 17/31.

MERTON, Robert K. (1987), *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, Sociología, México, 734 pp. (1ª ed. en inglés: 1949; revisada y aumentada: 1957 y 1968).

METCALFE, J. L. (1993), "Desarrollo de la gestión pública: el reto del cambio", en MAP, *Modernización administrativa y formación. Seminario Internacional INAP. Madrid, 29 al 31 de octubre de 1991*, ed. en español, francés e inglés, MAP, Serie Administración General, Col. Informes y Documentos, Madrid, pp. 121/136.

METCALFE, Les y Sue Richards (1989), *La modernización de la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 341 pp.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1977), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1978), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1979), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de*

la Administración Nacional, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1980), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1981), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1982a), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1982b), *Erogaciones del Sector Público Argentino. Clasificación por finalidades y funciones. 1961-1979*, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Buenos Aires, 204 pp.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1983), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (1988), *Sector Público. Esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento. 1961-1986*, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Buenos Aires, 132 pp.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990a), *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, MAP, Secretaría General Técnica, INAP, Madrid, 140 pp.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990b), *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*, MAP, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, Madrid, 257 pp.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991a), *Acuerdo Administración-sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo*, 16 de noviembre, MAP, Madrid, 65 pp.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991b), *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas 9, 10 y 11 de julio de 1990, Cuenca*, MAP, Serie Administración del Estado, Col. Informes y Documentos, Madrid, 263 pp.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991c), *Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo de un Plan de Modernización de la Administración del Estado*, 15 de noviembre, MAP, Madrid, 28 pp.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991d), *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*, MAP, Secretaría General Técnica, INAP, Madrid, 253 pp.

MONETA, Carlos J. (1984a), "Elementos para el análisis del proceso de decisiones del régimen

militar argentino en el conflicto de las Islas Malvinas: 1976/1983", en H. Muñoz y J. Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 119/146.

MONETA, Carlos J. (1984b), "El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina", en R. Russell (comp.), *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, Editorial Belgrano, Buenos Aires, pp. 1/59.

MONETA, Carlos J. (1987), "Fuerzas armadas y gobierno constitucional después de las Malvinas: hacia una nueva relación cívico militar", *Síntesis*, n° 2, AIETI, Madrid, pp. 300/324 (también en: Moneta, López y Romero (1985), *La reforma militar*, Legasa, Nueva Información, Buenos Aires).

MONETA, Carlos J., E. López y A. Romero (1985), *La reforma militar*, Legasa, Nueva Información, Buenos Aires, 234 pp.

MONTENEGRO, Néstor y Eduardo Aliverti (1982), *Los nombres de la derrota*, Nemort Ediciones, Lanús Oeste, Argentina, 111 pp.

MONTERO, José Ramón (1986), "El sub-triunfo de la derecha: los apoyos electorales de AP-PDP", en Juan J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 345/432.

MONTERO, José Ramón (1989), "Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976-1987", en J.F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, pp. 495/542.

MORALES, Cecilio J (1978), *Algunas apreciaciones sobre el impacto de gasto público en el proceso de desarrollo*, VII Seminario Interamericano de Presupuesto, S.E.H., OEA, ASIP y ASAP, Buenos Aires, 18 pp.

MORENO, Oscar (1984), "Apuntes para una discusión acerca de las nuevas formas de hacer política", en O. Oszlak (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática*, vol. 2, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 59, Buenos Aires, pp. 43/55.

MORLINO, Leonardo (1985), *Cómo cambian lo regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, CEC, Madrid, 307 pp. (ed.en italiano: 1980).

MOSCOSO, Javier (1986), "La transformación de la Administración Pública en la transición del autoritarismo a la democracia: el caso de España", en E. Groisman, B. Kliksberg, O. Oszlak y J. Moscoso, *La Administración Pública en tiempo de crisis*, CLAD, Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la República Argentina e INAP, Caracas, pp. 63/78.

MOSHER, Frederick C. (1968), *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, Nueva York, 219 pp. (2ª ed. ampliada: 1982, 251 pp.).

MURPHY, Jerome (1973), "The education bureaucracies implement Novel Policy: The Politics

of Title I of ESEA", en Allan Sindler (ed.), *Policy and Politics in America*, Little Brown, Boston.

MUSGRAVE, Richard A. (1969), *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven, 397 pp.

NACIONES UNIDAS (1970), *La evaluación de la capacidad administrativa para el Desarrollo*, Documento ST/TAO/M/52, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (1979), *Role of the Public Sector in Promoting the Economic Development of Developing Countries*, Report of the Secretary General, documento E/1979/66, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (1981), *Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Documento ST/ESA/SER.E/26, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (1982a), *Sexta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas*, Documento ST/SG/AC.6/1982/L.3, Ginebra.

NACIONES UNIDAS (1982b), *Asistencia al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Conclusiones y recomendaciones del proyecto*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 33 pp.

NAKAMURA, Robert y Frank Smallwood (1980), *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's, Nueva York.

NALDA, José Constantino (1992), "Formación y modernización: un reto común para la empresa y la Administración", en *La formación de directivos para la modernización de la Administración Pública*, MAP, Madrid, pp. 11/13.

NASCIMIENTO, Kleber (1984), "Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa. La experiencia brasileña", en Bernardo Kliksberg (comp.), *La reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación*, INAP, Col. Administración Pública en América Latina, Alcalá de Henares.

NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 241 pp.

NUN, José (1987), "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 83/116.

NUN, José y Juan Carlos Portantiero (1986), *La consolidación de la democracia en la Argentina*", CLADE, Documentos de Trabajo n° 1, Buenos Aires, 126 pp.

NUN, José y Juan Carlos Portantiero (comps.) (1987), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 418 pp.

OCDE (1987), *El papel del sector público y los gastos sociales, 1960-1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes OCDE, Madrid, 514 pp. (1ª ed.: OCDE, 1985).

OCDE (1988), *La Administración al servicio del público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Serie Administración General, Col. Informes y Documentos, Madrid, 262 pp.

O'CONNOR, James (1974), *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Periferia, Colección Ciencia, Desarrollo e Investigación, Buenos Aires, 363 pp. (1ª ed. en inglés: 1973).

O'DONNELL, Guillermo (1975), *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado Burocrático Autoritario (Documento de Trabajo)*, Estudios CEDES, vol. 2, n° 5 Buenos Aires, 27 pp. (Versión revisada en: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, n° 86, vol. 22, julio/sept. 1982, IDES, Buenos Aires, pp. 231/248).

O'DONNELL, Guillermo (1988), "Introducción a los casos latinoamericanos", en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, vol. 2, Paidós, Biblioteca Estado y Sociedad, Buenos Aires, pp. 13/36.

O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Paidós, Biblioteca Estado y Sociedad, Buenos Aires, 127 pp. (ed. en inglés: 1986).

O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter (comps.) (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Biblioteca Estado y Sociedad, Buenos Aires, 4 vol. (ed. en inglés: 1986).

OEA (1980), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 20, Washington, 294 pp.

OFFE, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Ciencias Sociales, Madrid, 309 pp. (ed. en inglés: 1988).

OLDFIELD, Adrian (1990), *Citizenship and community: civic republicanism and the Modern World*, Routledge, Londres, 196 pp.

OLMEDA, José Antonio (1988), *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista*, Ediciones Arquero, Temas de nuestro tiempo, Madrid, 435 pp.

ORLANSKY, Dora (1984), "Composición y recomposición del gasto público", *Boletín del INAP*, n° 8, nov., pp. 4/7 (también en: INAP, Buenos Aires, s/f, 7 pp., mimeo).

ORLANSKY, Dora (1989), "Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 29, n° 113, abril/junio, IDES, Buenos Aires, pp. 63/86 (1ª ed.: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Brasilia, 1988. También en: Adriana Marshall (comp.), *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, 1990, pp. 20/44).

ORLANSKY, Dora (s./f.), *Evolución del gasto en la Administración Nacional (1941-1980)*, INAP, Buenos Aires, 22 pp. (mimeo).

ORTEGA, Luis (1989), "El Estado y la reforma de la Administración, en J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, pp. 679/713.

OSZLAK, Oscar (1978), *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, vol. 1, n° 3, CEDES, Buenos Aires, 44 pp.

OSZLAK, Oscar (1984), *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, CEDES, Estudios CEDES, Buenos Aires (reimpresión), 58 pp.

OSZLAK, Oscar (1984?), *Democracia y Administración Pública: condiciones de una Administración Pública democrática*, INAP, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, 61 pp. (también en: Varios Autores, *Congreso Iberoamericano sobre sociedad, democracia y Administración*, INAP, Alcalá de Henares-Madrid, 1985, pp. 37/66).

OSZLAK, Oscar (1986), "En torno a la discusión sobre la intervención del Estado", en E. Groisman, B. Kliksberg, O. Oszlak y J. Moscoso, *La Administración Pública en tiempo de crisis*, CLAD e INAP (Buenos Aires), Caracas, pp. 47/62.

OSZLAK, Oscar (1990a), *La reforma del Estado en la Argentina*, Documentos CEDES, n° 36, CEDES, Buenos Aires, 44 pp.

OSZLAK, Oscar (1990b), "Deforme pero no grande", *Página 12*, Buenos Aires, 2 de septiembre.

OSZLAK, Oscar (1991a), *Redemocratization and the modernization of the State: The Alfonsín era in Argentina*, IPSA XV World Congress of Political Science, Buenos Aires, 22-25 de julio, 24 pp.

OSZLAK, Oscar (1991b), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES-Humanitas, Buenos Aires, 304 pp.

OSZLAK, Oscar (?) (1984), "Editorial", *Boletín del INAP*, n° 6, septiembre, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 2/3.

OSZLAK, Oscar (comp.) (1984), *"Proceso", crisis y transición democrática*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 45 y 59 (2 vol.), Buenos Aires, 163 y 185 pp. (el primer volumen también en: *ibid*, Ediciones Especiales, 1987).

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, CEDES, Buenos Aires, 48 pp. (También en: B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comps.) (1984), *Para investigar la Administración Pública. Modelos y experiencias latinoamericanas*, INAP, Col. Administración Pública en América Latina, Alcalá de Henares, pp. 139/172).

O'TOOLE, Laurence J., Jr. (1993), "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Luis F. Aguilar

Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 413/470 (original: "Policy recommendations for Multi-Actor implementation: an assessment of the field", *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 1, 1989, pp. 181/210).

OZGEDIZ, Selcuk (1983), *Managing the Public Service in Developing Countries: Issues and Prospects*, The World Bank, World Bank Staff Working paper 583, Management and development series n° 10, Washington, 84 pp.

PALOMINO, Héctor (1987a), *Los conflictos laborales bajo el gobierno constitucional. Del Plan Austral al Ministro de Trabajo Carlos Alderete (1985-1987)*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 25.

PALOMINO, Héctor (1987b), "La normalización de la CGT", *Síntesis*, n° 2, AIETI, Madrid, pp. 291/199.

PALOMINO, Héctor (1987c), "Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 175/193.

PALOMINO, Héctor (1988), *Hacia una nueva relación entre sindicatos y Estado en Argentina*, XVII Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), 2/6 de diciembre, Montevideo, CISEA, n° 376, Buenos Aires, 19 pp.

PALOMINO, Héctor (1989a), "Democratización y crisis. Dilemas del sindicalismo argentino", *Sindicalismo y democracia*, ISCOS, CISL, CLACSO, agosto, Santiago de Chile, pp. 7/9.

PALOMINO, Héctor (1989b), "El movimiento de democratización sindical" en Elizabeth Jelin (comp.), *Los nuevos movimientos sociales. Mujeres. Rock nacional. Derechos humanos. Obreros. Barrios*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, pp. 186/210.

PALOMINO, Héctor (1989c), "Crisis económica y tregua sindical", *El Bimestre*, n° 44, junio, CISEA, Buenos Aires, pp. 21.

PALOMINO, Mirta L. de (1987), "Las entidades agropecuarias", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 195/224.

PALOMINO, Mirta L. de (1989), *Organizaciones corporativas del empresariado argentino: CARBAP (Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa). 1955-1983*, CISEA, n° 395, Buenos Aires, 170 pp.

PANTOJA BAUZÁ, Rolando (1991), "Las transformaciones del Estado de Chile. Visión administrativa: 1973-1990", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, n° 2, junio, pp. 129/151.

PEACOCK, Alan R. y Jack Wiseman (1967), *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Allen and Unwin, Londres, 2ª ed. revisada, 213 pp. (1ª ed.: 1961).

PERELLI, Carina (1990), *Los militares y la gestión pública*, Peitho, Sociedad de Análisis Políticos, Montevideo, 60 pp.

PÉREZ, Andrés (1991), "Legitimidad y capacidad administrativa del Estado: la Administración Pública de los países en desarrollo", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, n° 4, diciembre, pp. 171/180.

PÉREZ SALGADO, Ignacio (1985), "Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina: enseñanzas", en Varios Autores, *Congreso Iberoamericano sobre sociedad, democracia y Administración*, INAP, Alcalá de Henares-Madrid, pp. 263/289.

PHILIP, George (1984), "Military-Authoritarianism in South America: Brazil, Chile, Uruguay and Argentina", *Political Studies*, vol. 32, n° 1, marzo, Butterworths, Gran Bretaña, pp. 1/20 (en castellano: *Foro Internacional*, n° 1, julio/septiembre, pp. 57/76).

PICHARDO PAGAZA, Ignacio (1988), "Tamaño y composición de la Administración Pública mexicana", en MAP, *Administración y función pública en Iberoamérica. Actas del II Seminario de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP (3/6 de mayo de 1988)*, INAP, Col. Administración Pública Iberoamericana, Madrid-Alcalá de Henares, pp. 233/260.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1976), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1984), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1985), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1986), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1987), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1988), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1989a), *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1989b), *Política para el cambio estructural en el sector público. Mensajes de los proyectos de leyes de Presupuesto Nacional 1986/1989*, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires, 353 pp.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1987a), "La transición entre la confrontación y el acuerdo", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la*

Argentina, Puntosur, Buenos Aires, pp. 257/293.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1987b), "La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 139/173.

POTASH, Robert A. (1986), *El ejército y la política en la Argentina (II) 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Hyspamérica, Buenos Aires, 553 pp. (también en: Editorial Sudamericana, 1981).

PRATS I CATALA, Joan (1984a), "Administración Pública y transición democrática", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 5b, enero/junio, Madrid, pp. 445/462.

PRATS I CATALA, Joan (1984b), "Introducción para españoles y latinoamericanos", en Michel Croizier, *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Biblioteca Básica de Administración Pública, Serie General, Alcalá de Henares-Madrid, pp. 1/7.

PRATS I CATALA, Joan (1985), "Transición democrática y Administración Pública en España", en Varios Autores, *Congreso Iberoamericano sobre sociedad, democracia y Administración*, INAP, Alcalá de Henares-Madrid, pp. 97-115.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1980), *Informe sobre el Censo del Personal Civil de la Administración Pública Nacional realizado el día 31 de mayo de 1977 (decreto n° 2148/76)*, Comisión Nacional del Censo del Personal Civil de la Nación, Secretaría General, Subsecretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, 247 pp.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1986), *Proyecto de traslado de la Administración Pública Nacional Central*, Secretaría de la Función Pública, Documento de Trabajo, 24 pp. (mimeo).

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1987a), *Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Secretaría de la Función Pública y Organización de los Estados Americanos (OEA), Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), Buenos Aires, 13/15 de mayo, 4 volúmenes y conclusiones.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1987b), *Guía orientadora de trámites*, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, 368 pp. (2ª ed.: 1989).

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (s/f), "Proyecto sobre criterios básicos que sirvan de guía al proceso de Reforma Administrativa" en *El Proceso de Reforma Administrativa entre 1976 y 1980 (carpeta de documentación original de la ex-Subsecretaría de la Función Pública)*, Subsecretaría de la Función Pública, Dirección General de Política Administrativa, apartado 5, INAP, 22+5 pp (mimeo).

PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron B. Wildavsky (1974), *Implementation: How Great expectations in Washington are dashed in Oakland or, Why It's amazing that federal programs work at all*, University of California Press, Berkeley, 182 pp. (1ª ed.: 1973).

PROYECTO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(1992), "Modernización de la Administración Pública en El Salvador", en MAP, *XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD. Coloquio Técnico*, INAP, CLAD, Madrid, pp. 89/96.

PRUGER, Robert y Leonard Miller (1991), "Efficiency and the social services", *Administration in Social Work*, vol. 15, n° 1/2, pp. 5/44.

PRZEWORSKI, Adam (1988), "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, vol. 3, Paidós, Biblioteca Estado y Sociedad, Buenos Aires, pp. 79/104 (ed. en inglés: 1986).

PUIG, Juan Carlos (1988), "Política internacional argentina", en Rubén M. Perina y Roberto Russell (comps.), *Argentina en el mundo, 1973-1987*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 19/45.

QUEIRO TRAJALLI, Irene (1990), "Argentina", en John Dixon y Robert P. Scheurell (eds.), *Social Welfare in Latin America*, Routledge, Londres, pp. 1/24.

QUIROGA, Hugo (1989), *Autoritarismo y reforma del Estado*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, n° 276, Buenos Aires, 110 pp.

REIN, Martin y Francine F. Rabinovitz (1977), *Implementation: a theoretical perspective*, Joint Center for Urban Studies, Working Paper n° 43, Cambridge (también en: W.D. Burham y M.W. Weinberg (eds.) (1978), *American Politics and Public Policy*, The MIT Press, Cambridge, pp. 307/335; en castellano: "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 147/184).

RICHARDS, Sue (1993), "La función pública en Gran Bretaña a partir de 1979. Cambios en la gestión de las personas", *Política y sociedad*, n° 13, pp. 107/124.

RICHART CHACON, Juan Antonio (1993), "La formación como factor de la modernización y de la calidad de la Administración", en MAP, *Modernización administrativa y formación. Seminario Internacional INAP. Madrid, 29 al 31 de octubre de 1991*, ed. en español, francés e inglés, MAP, Serie Administración General, Col. Informes y Documentos, Madrid, pp. 247/264.

RIGGS, Fred W. (1968), "Administration and a Changing World Environment", *Public Administration Review*, vol. XXVIII, n° 4, julio/agosto, pp. 348/361.

RODRÍGUEZ MENA, Luis (1984), "Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela", en B. Kliksberg (comp.), *La reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación*, INAP, Col. Administración Pública en América Latina, Alcalá de Henares, pp. 295/324.

ROETT, Riordan (1984), "La Guerra del Atlántico Sur: una perspectiva de Estados Unidos", en Roberto Russell (comp.), *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, Editorial Belgrano, Buenos Aires, pp. 137/148.

ROSE, Richard (1985), *Public employment in Western nations*, Cambridge University Press, Cambridge, 265 pp.

ROSE, Richard (1990), *Understanding big government. The Programme Approach*, Sage Publications, Bristol, 261 pp. (1ª ed.: 1984).

ROSENTHAL, Uriel y L.J. Roborgh (1993), "Las tendencias administrativas en los Países Bajos", *Política y sociedad*, n° 13, pp. 51/74.

ROULET, Jorge Esteban (1984), "Nota del mes: entrevista al profesor Jorge Roulet", *Boletín del INAP*, n° 0, marzo. Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, pp. 11/15.

ROULET, Jorge Esteban (1985), "Discurso pronunciado por el Sr. Secretario de la Función Pública y Presidente del INAP", en R. Alfonsín, J. Roulet, y E. Groisman, *Primer Curso de Formación de Administradores Gubernamentales*, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, 20 de agosto, pp. 13/16.

ROULET, Jorge Esteban (1988), *El Estado necesario*, Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política, Buenos Aires, 79 pp. (selección y presentación de E. Groisman).

ROUQUIE, Alain (1982), *Poder militar y sociedad política en la Argentina (II), 1943-1973*, Emecé, Buenos Aires, 459 pp. (1ª ed. en francés: 1978).

ROUQUIE, Alain y Jorge Schvarzer (comps.) (1985), *¿Cómo renacen las democracias?*, Emecé, Buenos Aires, 312 pp.

ROWAT, Donald C. (1990), "Burocracias comparadas de países desarrollados y en vías de desarrollo: un análisis estadístico", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, n° 2, junio, pp. 9/40.

RUSSELL, Roberto (1984), "Introducción", en R. Russell (comp.), *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, Editorial Belgrano, Buenos Aires, pp. IX/XLII.

RUSSELL, Roberto (1987), "Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del 'alineamiento heterodoxo' a la 'recomposición madura'", en Mónica Hirst (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 99/149.

RUSSELL, Roberto (1988), "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar", en Rubén M. Perina y R. Russell (comps.), *Argentina en el mundo, 1973-1987*, GEL, Buenos Aires, pp. 99/149.

SABATIER, Paul (1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis", *Journal of Public Policy*, n° 6, enero, pp. 21/48 (edición revisada en: Daniel A. Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, University Press of American, Lanham, 1989, pp. 287/316).

SABATIER, Paul y Daniel Mazmanian (1980), "A framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, vol. 8, pp. 538/560 (también en: "The implementation of Public Policy: A framework of Analysis", en *Effective Policy Implementation*, Lexington Books, Lexington, 1981, pp. 3/35; en castellano: "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 323/372).

SABATIER, Paul y Daniel Mazmanian (1983), "Policy Implementation", en Stuart Nagel (ed.), *Encyclopedia of Policy Studies*, Marcel Dekker, Nueva York, pp. 143/169.

SABATIER, Paul y Barbara Klosterman (1981), "A comparative Analysis of Policy Implementation under different statutory regimes", en Daniel Mazmanian y P. Sabatier (eds.), *Effective Policy Implementation*, Heath, Lexington, pp. 169/206.

SANTANA RABELL, Leonardo (1991), "La situación actual del estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: síntesis y perspectivas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, n° 4, diciembre, pp. 181/203.

SCHVARZER, Jorge (1982), *Expansión económica del Estado subsidiario, 1976-1981*, Ensayos y Tesis CISEA, CISEA, n° 3, Buenos Aires, 141 pp.

SCHVARZER, Jorge (1983), *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, Ensayos y Tesis CISEA, CISEA, Buenos Aires, 157 pp.

SCHVARZER, Jorge (1986a), *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica, Biblioteca Argentina de Historia y Política, Buenos Aires, 453 pp.

SCHVARZER, Jorge (1986b), "Políticas de gobierno y reformas del Estado: la experiencia Argentina de 1976 a 1982", en Roberto Esteso, D. Rodríguez y J. Schvarzer, *Estado y proyecto de sociedad*, CEDNA (Centro de Debate para la Nueva Argentina), CINAP y DONAC, Buenos Aires, pp. 52/64.

SCHVARZER, Jorge (1989), *Del auge del Plan Austral al caos hiperinflacionario. Un balance a realizar*, CISEA, n° 400, Buenos Aires, 29 pp.

SCHVARZER, Jorge (1990), *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Un estudio "desde adentro" para explorar su relación con el sistema político*, CISEA, Buenos Aires, 152 pp.

SCHVARZER, Jorge (1991a), *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, CISEA/Imago Mundi, Buenos Aires, 309 pp.

SCHVARZER, Jorge (1991b), *América Latina en los noventa, Una crisis de larga gestación*, CISEA, n° 406, Buenos Aires, 15 pp.

SCHVARZER, Jorge y Ricardo Sidicaro (1987), "Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en la argentina", *El Bimestre*, n° 35, septiembre/octubre, CISEA, Buenos Aires,

pp. 5/14.

SERRANO BELTRAN, José Teófilo (1991), "Discurso de apertura", en *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas*, 9/11 de julio, Cuenca, MAP, Serie Administración General, Col. Informes y Documentos, Madrid, pp. 11/22.

SIDICARO, Ricardo (1986), "Trois années de démocratie en Argentine (1983-1986)", *Problemes d'Amerique Latine*, n° 82, 4° trimestre, París, La documentation française, pp. 7/26.

SIFFIN, William J. (1976), "Two Decades of Public Administration in Developing Countries", *Public Administration Review*, vol. 36, n° 1, enero/febrero, pp. 61/71.

SIGAL, Silvia y Eliseo Verón (1988), *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Hyspamérica, Buenos Aires, 243 pp.

SIMON, Herbert (1957), *Administrative Behavior: a study of decision-making process in administrative organization*, Macmillan, Londres, 2ª ed., 259 pp. (en castellano: *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Aguilar, Madrid, 1972, 240 pp. + LI).

SIMON, Herbert (1960), *The new science of management decision*, Harper & Row, Nueva York, 50 pp.

SIMON, Herbert (1983), *Reason in Human Affairs*, Blackwell, Oxford.

SIMON, Herbert y James G. March (1958), *Organizations*, John Willey & Sons, Nueva York.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1976), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CX, SRA, Buenos Aires, 119 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1977), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXI, SRA, Buenos Aires, 99 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1978), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXII, SRA, Buenos Aires, 96 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1979), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXIII, SRA, Buenos Aires, 119 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1980), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXIV, SRA, Buenos Aires, 101 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1982), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXVI, SRA, Buenos Aires, 96 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1983), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXVII, SRA, Buenos Aires, 96 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1984), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXVIII, SRA, Buenos Aires, 134 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1985), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXIX, SRA, Buenos Aires, 144 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1986), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXX, SRA, Buenos Aires, 200 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1987), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXXI, SRA, Buenos Aires, 211 pp.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1988), "Memoria de la Sociedad Rural Argentina. Período 1975-1976", *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Suplemento de la Revista "Anales", vol. CXXII, SRA, Buenos Aires, 246 pp.

SONDEREGUER, María (1989), "Aparición con vida (el movimiento de derechos humanos en Argentina)", en Elizabeth Jelin (comp.), *Los nuevos movimientos sociales. Mujeres. Rock nacional. Derechos humanos. Obreros. Barrios*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, pp. 157/182.

STAHL, Oscar Glenn (1971), *Public Personnel Administration*, Harper & Row, Nueva York, 6ª ed. (ampliada), 501 pp. (1ª ed.: 1936).

STARLING, G. (1988), *Strategies for Policy Making*, Dorsey Press, Chicago.

STEPAN, Alfred (1988), "Camino hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, vol. 3, Paidós, Biblioteca Estado y Sociedad, Buenos Aires, pp. 105/135.

STEPHENS, John (1986), *The transition from capitalism to socialism*, University of Illinois Press, 231 pp. (1ª ed.: 1979).

STEWART, John y Kieron Walsh (1992), "Change in the management of Public Services",

Public Administration, vol. 70, nº 4, invierno, pp. 499/518.

STIGLITZ, Joseph E. (1988), *La economía del sector público*, Antoni Bosch editor, Barcelona, XXVI + 815 pp, (1º ed. en inglés: 1986).

STILLMAN II, Richard J. (1991), *Preface to Public Administration: A search for themes and directions*, St. Martin's Press, Nueva York, 242 pp.

STOWE, Kenneth (1992), "Good piano won't play bad music: administrative reform and good governance", *Public Administration*, vol. 70, nº 3, otoño, pp. 387/394.

STUHLMAN, Luis (1988), "Administración y función pública en la Argentina", en MAP, *Administración y función pública en Iberoamérica. Actas del II Seminario de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP (3/6 de mayo de 1988)*, INAP, Col. Administración Pública Iberoamericana, Madrid-Alcalá de Henares, pp. 13/42.

SUBIRATS, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Serie Administración General, Madrid, 184 pp.

SUBIRATS, Joan (1992), *Modernización administrativa en España. La flexibilización organizativa y los cambios en los procedimientos de actuación de las administraciones públicas. Las acciones emprendidas*, Ponencia presentada en Palazzo Cesi (Acquasparta), 12/13 de junio, Barcelona, 18 pp.

SULBRANDT, José (1985), "Algunas consideraciones sobre administración Pública y democracia en América Latina", en Varios Autores, *Congreso Iberoamericano sobre sociedad, democracia y Administración*, INAP, Alcalá de Henares-Madrid, pp. 135-161.

SYLOS LABINI, Paolo (1987), *El Plan Austral y la política económica argentina: algunas reflexiones*, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, DTE 141, Buenos Aires, 45 pp.

TARSCHYS, Daniel (1975), "The growth of public expenditures: nine modes of explanation", *Scandinavian Political Studies*, vol. 10, pp. 9/31.

TAYLOR, Charles Lewis (1983), "Introduction: Multiple Approaches to Measurement and Explanation", en Charles L. Taylor (ed.), *Why Governments grow: Measuring Public Sector size*, Sage, Beverly Hills, pp. 11/21.

TERRAGNO, Rodolfo (1985), *La Argentina del siglo 21*, Sudamericana/Planeta, Buenos Aires, 180 pp.

TEZANOS, José Félix (1989), "La crisis del franquismo y la transición democrática en España", en J.F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (comps.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, pp. 9/30.

THOMAS, Robert (1976), "Intergovernmental coordination in the implementation of National

Air and Water Pollution Policies", en Charles Jones y Robert Thomas (eds.), *Public Policy making in a Federal System*, Sage, Beverly Hills, pp. 129/148.

THOMPSON, Andrés (1987), *El gobierno radical y el sindicalismo peronista en la transición democrática*, CONICET/CEDES, Buenos Aires, 186 pp. + apéndice.

THOMSON, Brian A. (1987a), *Proposiciones sobre reforma del Estado*, Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública y OEA/CICAP, Buenos Aires, 7 pp. (mimeo).

THOMSON, Brian A. (1987b), *Proposiciones sobre reforma administrativa en el Sector Público*, Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública y OEA/CICAP, Buenos Aires, 10 pp. (mimeo).

THOMSON, Brian A. (1987c), *Lineamientos generales del Programa de Reforma Administrativa con motivo del traslado de la capital*, Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública y OEA/CICAP, Buenos Aires, 9 pp. (mimeo).

TORRE, Juan Carlos, Ana María Mustapic y Rodolfo Raffo (1989), *Informe sobre las interacciones entre la administración y actores económicos y sociales relevantes*, Secretaría de la Función Pública, Programa de gestión para el sector público argentino, acuerdo Banco Mundial/gobierno argentino, Buenos Aires, 66 pp.

TRONCOSO, Javier (1984), *El Proceso de Reorganización Nacional. Cronología y documentación*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, vol. n° 67, 122 y 242, Buenos Aires, 145 + 135 + 144 pp.

TULCHIN, Joseph (1984), "Regímenes autoritarios y política exterior: el caso de Argentina", en H. Muñoz y J. Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, GEL, Buenos Aires, pp. 360/377.

TUSSIE, Diana y Mirta Botzman (1989), *Las negociaciones de Argentina con el Banco Mundial. La condicionalidad en los préstamos de política comercial*, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, n° 85, Programa Buenos Aires, Buenos Aires, 30 pp.

UNIÓN CÍVICA RADICAL (1983), *Plataforma electoral*, Unión Cívica Radical, Buenos Aires.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (1981), *Memoria y balance*, ejercicio XCIV, UIA, Buenos Aires.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (1982), *Memoria y balance*, ejercicio XCV, UIA, Buenos Aires.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (1983), *Memoria y balance*, ejercicio XCVI, UIA, Buenos Aires.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (1984), *Memoria y balance*, ejercicio XCVII, UIA, Buenos Aires.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1991), *Human Development Report 1991*, Oxford University Press, Nueva York, 202 pp.

VALLADARES URREA, Donaldo E. (1988), "Administración y función pública en Honduras", en MAP, *Administración y función pública en Iberoamérica. Actas del II Seminario de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP (3/6 mayo 1988)*, INAP, Colección Administración Pública Iberoamericana, Madrid-Alcalá de Henares, pp. 219/231.

VAN METER, Donald y Carl Van Horn (1975), "The Policy Implementation Process: A conceptual framework", *Administration and Society*, vol. 6, n° 4, febrero, pp. 445/488 (en castellano: "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 97/146).

VARELA-CID, Eduardo (1983), *Entre la herencia maldita y el milagro político argentino*, El Cid Editor, Colección Sin Censura, Buenos Aires, 117 pp.

VARGAS DE FLOOD, Cristina y Adela C. Zaltzman (1984), *Ocupación y remuneraciones de la Administración Pública Nacional*, Secretaría de Planificación (?), Buenos Aires 37 pp.

VARIOS AUTORES (1986), "Una reflexión sobre el traslado de la capital. Las advertencias del pasado. Las perspectivas del futuro", *Todo es Historia*, suplemento especial, n° 230, julio, 24 pp.

VARIOS AUTORES (1987), *Los procesos de transición en la Administración Pública Iberoamericana: limitaciones y desafíos*, INAP, Col. Administración Pública en América Latina, Alcalá de Henares-Madrid, 170 pp.

VARIOS AUTORES (1989), *El futuro de la democracia en Argentina*, Fundación Rafael Campalans, Instituto Catalán de Cooperación Iberoamericana, Barcelona (?), 105 pp.

VERBITSKY, Horacio (1987), *Civiles y militares. Memoria secreta de la transición*, Contrapunto, Buenos Aires, 3ª edición, 433 pp.

VILLARREAL, Sofía (1987), "La Unión Industrial Argentina", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, pp. 240/254.

VILLARREAL, Sofía, Mirta Palomino y Victoria Itzcovitz (1986), "Les organisations patronales argentines face au gouvernement démocratique", *Problemes d'Amérique Latine*, n° 82, 4º trimestre, La documentation française, París, pp. 57/78.

VIÑAS, Verónica E. (1990), "La Guerra de las Malvinas: la visión del gobierno del Proceso de Reorganización Nacional", Instituto Universitario Ortega y Gasset, 20 pp. (mimeo).

VIÑAS, Verónica E. (1991), *Transición y cambios en la legitimación de la Administración Pública: Argentina 1982/1989*, Encuentro de Americanistas Españoles, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 25/28 de noviembre, Madrid, 36 pp. + anexo (mimeo).

VIÑAS, Verónica E. (1992), "Gasto público en un contexto de transición democrática", Instituto Universitario Ortega y Gasset, 23 pp. (mimeo).

VIÑAS, Verónica E. (1994), "Análisis y síntesis comparativa de las lecciones de la experiencia", en Osvaldo N. Feinstein (ed.), *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*, IICA-FIDA, Quito, pp. 221/269.

VIÑAS, Verónica E., Mariana Alonso, Sandra Buosi, Pedro Narbondo y Mario Serrafiero (1989), "El impacto de la violencia en el sistema político argentino: 1966-1976" en Manuel Alcántara (coord.), *Los diferentes modelos de transición política en Argentina: 1943-1989*, Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Papeles de Trabajo, Serie América Latina, n° 2, Madrid, pp. 91/135.

WAGNER, Adolph (1967), "The nature of the fiscal Economy", en Richard Abel Musgrave y Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the theory of Public Finance*, McMillan, Londres, 4ª ed., pp. 1/8 (original en alemán: 1883).

WALDO, Dwight (1948), *The Administrative State: a study of the political theory of American public administration*, The Ronald Press, Nueva York, 227 pp.

WEATHERLY, Richard y Michael Lipsky (1977), "Street level bureaucrats and institutional innovation: implementing special-education reform", *Harvard Educational Review*, vol. 47, n° 2, pp. 171/197.

WEBER, Max (1964), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2 vol., 1237 pp. (1ª ed. en alemán: 1922, corregida y aumentada en 1956).

WEBER, Max (1981), *El político y el científico*, Alianza Editorial, Libro de Bolsillo n° 71, Madrid, 7ª edición, 233 pp. (1ª ed. en alemán: 1919).

WHITE, Leonard Dupee (1947), *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan Company, Nueva York, edición revisada, 633 pp. (1ª ed.: 1926).

WILDAVSKY, Aaron (1979), *Speaking truth to Power: the art and craft of Policy Analysis*, Little Brown and Company, Boston.

WILDAVSKY, Aaron (1986), *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, Transaction Books, New Brunswick, Oxford, 403 pp. (1ª ed.: 1975).

WILENSKY, Harold (1975), *The Welfare State and equality. Structural and ideological roots of public expenditures*, University of California Press, Berkeley, 151 pp.

WILSON, Woodrow (1887), "The study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II,

nº 2, junio, pp. 197/222 (reimpreso en el nº 56, diciembre 1941, pp. 481/506).

WILLOUGHBY, William Franklin (1924), *The government of Modern States*, The Century Cº, Nueva York, 455 pp. (1ª ed.: 1919).

ZAMBRANA PINEDA, Justo T. (1992), "La modernización de la Administración Pública española", en MAP, *XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD. Coloquio Técnico*, INAP, CLAD, Madrid, pp. 97/106.

ZAPICO GOÑI, Eduardo (1988), *La modernización del sistema presupuestario: análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista en su primera legislatura: 1982/1986*, Fundación Fondo para la investigación Económica y Social, Documento de Trabajo nº 26, 146 pp. (también en: *La modernización simbólica del presupuesto público*, IVAP, Oñati, 1989, 269 pp.).

ZAPICO GOÑI, Eduardo (1993), "Presentación de conclusiones", en MAP, *Modernización administrativa y formación. Seminario Internacional INAP. Madrid, 29 al 31 de octubre de 1991*, ed. en español, francés e inglés, MAP, Serie Administración General, Colección Informes y Documentos, Madrid, pp. 755/766.